



المشروع القومي للترجمة

السياسة الخارجية الأمريكية ومصادرها الداخلية

رؤى وشواهد

إعداد
تشارلز كيجلي
يوجين ويتكوف

ترجمة
عبد الوهاب علوب

645





هذا الكتاب عبارة عن مجموعة مقالات ودراسات تدور حول السياسة الخارجية الأمريكية (عددها عشرون) قام الناشران بجمعها وتصنيفها. ويتناول كل مقال جزئية من جزئيات عملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية واتخاذ القرار الأمريكي. ينقسم الكتاب إلى ثلاثة أبواب، يركز الباب الأول على الوسط الاجتماعى لعملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية. ويتناول الباب الثانى البنية الهيكلية لمؤسسات اتخاذ القرار. ويسعى الباب الثالث إلى التعرف على طبيعة الأفراد واضعى السياسات ممن يتخذون القرار السياسى نيابة عن الأمة، وطبيعة المناصب التى تضع صاحبها فى دائرة اتخاذ القرار السياسى.

والكتاب فى مجمله لا يتناول السياسة الخارجية الأمريكية فى حقبة محددة أو فى قضية بعينها، وإنما يرمى إلى رسم نمط تحليلى للأطر العامة التى تحكم عملية اتخاذ القرار السياسى الخارجى الأمريكى، وإلى تحديد دور كل من المؤسسات المعنية بعملية رسم هذه السياسات. فيحاول كل كاتب من كُتَّاب المقالات أن يحدد دور كل من الرئيس ووزير الخارجية ومستشار الرئيس لشئون الأمن القومى ووزير الدفاع وغيرهم من الكيانات صاحبة القرار السياسى، مع الاستشهاد بشواهد تبين النطاق الذى يتحرك فيه كل من شاغلى هذه المناصب العليا فى الجهاز البيروقراطى الأمريكى.



المشروع القومى للترجمة

السياسة الخارجية الأمريكية ومصادرها الداخلية

رؤى وشواهد

إعــــداد : تشارلز كجلى ويوجين ويتكوف

ترجـــمة : عـــبـــد الوهاب علوب



٢٠٠٤

المشروع القومى للترجمة

إشراف : جابر عصفور

- العدد :٦٤٥
- السياسة الخارجية الأمريكية ومصادرها الداخلية (رؤى وشواهد)
- تشارلز كجلى ويوجين ويتكوف
- عبد الوهاب علوب
- الطبعة الأولى ٢٠٠٤

هذه ترجمة كتاب

The Domestic Sources

of American Foreign Policy

(Insights and Evidence)

edited by:

Charles W. Kegley, Jr.

Eugene R. Wittkopf

شارع الجبلاية بالأوبرا - الجزيرة - القاهرة ت ٧٣٥٢٣٩٦ فاكس ٧٣٥٨٠٨٤

El Gabalaya St. Opera House, El Gezira, Cairo

Tel : 7352396 Fax : 7358084.

تهدف إصدارات المشروع القومى للترجمة إلى تقديم مختلف الاتجاهات والمذاهب الفكرية للقارئ العربى وتعريفه بها ، والأفكار التى تتضمنها هى اجتهادات أصحابها فى ثقافاتهم ولا تعبر بالضرورة عن رأى المجلس الأعلى للثقافة .

المحتوى

تصدير

هذا الكتاب عبارة عن مجموعة مقالات ودراسات تدور حول السياسة الخارجية الأمريكية (عددها عشرون) قام الناشران بجمعها وتصنيفها . ويتناول كل مقال جزئية من جزئيات عملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية واتخاذ القرار الأمريكي. ينقسم الكتاب إلى ثلاثة أبواب، يركز الباب الأول على الوسط الاجتماعي لعملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية. ويتناول الباب الثانى البنية الهيكلية لمؤسسات اتخاذ القرار. ويسعى الباب الثالث إلى التعرف على طبيعة الأفراد واضعى السياسات ممن يتخذون القرار السياسى نيابة عن الأمة، وطبيعة المناصب التى تضع صاحبها فى دائرة اتخاذ القرار السياسى.

والكتاب فى مجمله لا يتناول السياسة الخارجية الأمريكية فى حقبة محددة أو فى قضية بعينها، وإنما يرمى إلى رسم نمط تحليلى للأطر العامة التى تحكم عملية اتخاذ القرار السياسى الخارجى الأمريكى، وإلى تحديد دور كل من المؤسسات المعنية بعملية رسم هذه السياسات. فيحاول كل كاتب من كُتَّاب المقالات أن يحدد دور كل من الرئيس ووزير الخارجية ومستشار الرئيس لشئون الأمن القومى ووزير الدفاع وغيرهم من الكيانات صاحبة القرار السياسى، مع الاستشهاد بشواهد تبين النطاق الذى يتحرك فيه كل من شاغلى هذه المناصب العليا فى الجهاز البيروقراطى الأمريكى.

إن المصادر المحلية للسياسة الخارجية الأمريكية عديدة، إلا أن أشهرها جماعات الضغط (اللوبى) التى تستطيع أن تحشد قطاعًا كبيرًا من الرأى العام للدفاع عن رأى معين أو لدفع قضية محددة إلى الساحة ، وهى ظاهرة تكاد تميز النظام السياسى فى الولايات المتحدة الأمريكية عن غيرها من النظم. وتركز المقالات التى يضمها هذا الكتاب على العناصر المؤثرة والأنشطة الخاصة على المستوى الداخلى فى الولايات

المتحدة ، والتى تؤثر بصورة فعالة على عملية اتخاذ القرار السياسى فى مجال السياسة الخارجية.

وحين يرد الحديث عن جماعات الضغط فى الولايات المتحدة، فإن أول ما يتبادر إلى الذهن اللوبى الصهيونى الموإلى لإسرائيل ، والذى يعد أقوى كتلة سياسية بالولايات المتحدة. ويرجع إلى هذه الجماعات إليهودية القوية الفضل فى مسايرة السياسة الأمريكية لنظيرتها الإسرائيلية على طول الخط؛ حيث لا يقابل هذا الضغط إليهودى العنيف ضغط موازٍ من جانب الأمريكيين العرب. فتركت الساحة خالية أو تكاد أمام الجماعات إليهودية التى تمارس أحط وسائل الابتزاز والتهديد والترهيب على الدوائر السياسية الأمريكية والصفوة الحاكمة إذا ما فكر أحدهم للحظة فى التصرف بما تمليه عليه إرادته الحرة. فلا تجد مصادر اتخاذ القرار فى السياسة الخارجية الأمريكية قوة دفع موازية تصدها عن مسايرة الأطماع الإسرائيلية أو قوة جذب تشدها إلى عكس ذلك. وهذا فى الحقيقة لب الموقف الأمريكى من الصراع العربى الإسرائيلى؛ فأى مسئول أمريكى أو حتى الأمريكى العادى لا يجد أمامه على الساحة سوى المدافعين عن المصالح الإسرائيلية سواء بين الساسة أو فى وسائل الإعلام وبشتى وسائل الترغيب والترهيب. ويمكن أن نؤكد أن الأمريكيين على اختلاف مستوياتهم سينقلبون وبكل بساطة إلى النقيض تمامًا لو وجدوا فى دعم السياسة الإسرائيلية تهديداً لمصالحهم. فالمسألة عندهم تتصل بالمصالح أولاً وأخيراً ولا شأن لها لا بالدين ولا بالعرق ولا بالاضطهاد ولا حتى بالمبادئ؛ بل المصالح والمصالح وحدها الحكَم فى هذا الأمر.

وزاد تأثير هذه المصادر الداخلية بعد انقضاء عهد الحرب الباردة مع الاتحاد السوڤيتى؛ فتسعى المؤسسة العسكرية الأمريكية إلى الحفاظ على مصالحها الخاصة عن طريق الإبقاء على آلة الحرب الرهيبة وعلى اشتعال الموقف فى العديد من الساحات العالمية.

يعد كل كاتب من كُتّاب المقالات التى يضمها الكتاب حجة فى مجاله ؛ فمنهم من شغل مناصب مهمة بمؤسسات اتخاذ القرار السياسى ، ومنهم الأكاديميون المتخصصون فى المجال الذى يكتب عنه ؛ لذا فالمقالات تتسم بقدر من الموضوعية والبعد عن الأسلوب

الصـحـفى الوقـتى، خـاصـة أن هـؤلاء الكتّـاب إمـا خـرجـوا من دائرة اتخـاذ القـرار السياسى، أو هـم خارجها أصلاً. وأعتقد أن المكتبة العربية فى حاجة إلى هذه النوعية من الأعمال، خـاصـة فى وقت انفردت فيه الولايات المتـحدة الأمريكية أو كادت بمكانة القـوة العظمى ، ونظراً لتـأثير جـمـاعـات الضـغط الداخليـة على القـرار السـيـاسى الأمريكى بشأن الشرق الأوسط وقضاياه المصيرية.

عبدالوهاب علوب

المصادر الداخلية

للسياسة الخارجية الأمريكية : مقدمة

تشارلز كجلى (الابن) ويوجين ويتكوف

إن فهم أهداف السياسة الخارجية الأمريكية والوسائل التى تحققت من خلالها يضع أمام المراقب المتأمل تحديات فكرية عديدة. فاستمرت الفرضيات التى سيطرت على السياسة الخارجية الأمريكية عبر العقود الخمسة الماضية، على الرغم من التغيرات العالمية الجذرية والأحداث الدولية السريعة التطور. وهناك خمسة موضوعات تتحكم فى المبادئ التى تحدد أهداف السياسة الخارجية الأمريكية ووسائلها فى أعقاب الحرب العالمية الثانية، وهى : العولمة ومناهضة الشيوعية وسياسة الاحتواء والقوة العسكرية الضاربة والتدخل.[١] وتتسم كل من هذه الموضوعات بدرجة عالية من المرونة؛ فكيف نفسر ذلك؟ وكيف لنا أن نفسر الاستمرارية الظاهرة فى توجهات السياسة الخارجية الأمريكية والثبات الواضح لسياساتها فى مواجهة المتغيرات المعقدة التى تطرأ على السياسة العالمية؟!

كما تتسم السياسة الخارجية الأمريكية بالتغير لا بالاستمرارية؛ فمن عناوين الصحف اليومية ووسائل الإعلام الإلكترونية، تبدو السياسة الخارجية الأمريكية وكأنها تندفع من طريق إلى آخر استجابة لتطورات عرضية فى الخارج. بماذا نفسر هذا التذبذب؟ وكيف يمكن تبريره على الرغم من الثبات الظاهرى للمبادئ العامة التى حكمت السياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب ؟

ثمة سمة ثالثة للسياسة الخارجية الأمريكية المعاصرة، وهي السلسلة المطردة من الفشل؛ فما تكاد السياسة الخارجية الأمريكية تواجه أزمة ما حتى تبدو كأنها تسقط في حالة من الفوضى تخرج عن سيطرة الحكومة التي تعجز عن التعامل معها بصورة ناجحة. فكيف يمكن تفسير عجز الولايات المتحدة عن صوغ رد فعل جوهري تجاه الفرص السانحة والتهديدات التي تعرض فيما وراء الحدود؟[٢]

للإجابة على هذه التساؤلات، علينا أن نعود إلى المصادر التي تُستمد منها السياسة الخارجية الأمريكية. ولا سبيل لإرجاع حالتّي عدم الاستمرارية والفوضى اللتين تميزان السياسة الخارجية الأمريكية إلى اضطراب المناخ الدولي الذي يجعل من عصرنا عصر أزمات، أو حتى إلى زحمة القضايا التي أتخمت جدول الأعمال العالمي الذي عجزت أعتى الحكومات وأشدها كفاءة عن التعامل معه[٣]، بل يمكن إرجاعها إلى تأثير الظروف الداخلية في الولايات المتحدة وإلى السمات التي تميز المسئولين عن تصرفات الأمة في الخارج؛ إذ يتم تحديد السياسة الخارجية الأمريكية بناء على الاحتياجات المحلية جزئيًا وعلى المتطلبات السياسية النابعة من داخل النظام السياسي الأمريكي من خلال العمليات التي توجه السياسة الخارجية ومن خلالها توجه من يديرونها.

يتناول هذا الكتاب هذه الأبعاد المذكورة في صوغ السياسة الخارجية الأمريكية. وإذا كنا نقر بقيام السياسة الخارجية الأمريكية على عوامل خارجية وداخلية على السواء، فإن هذا الكتاب يلقي الضوء على هذه العوامل التي تضفي على أكبر ديمقراطيات العالم وأقدمها خصائص فريدة في بعض الأحيان تميزها عن سائر الأمم، وهو ما يضفي بدوره ظلالاً فريدة على سياستها الخارجية. وإذا كانت العوامل الداخلية تقدم من التبريرات ما يفسر السياسة الخارجية الأمريكية اليوم، فإن التيار المستقبلي لاتجاه الولايات المتحدة نحو العالم ربما تمت صياغته بناء على قوة هذه العوامل.

الظروف الداخلية والسلوك الخارجى

إن القول بأن العوامل المحلية تعد مصدراً للسياسة الخارجية ليس بجديد؛ ففى اليونان القديمة مثلا يشير ثوكايديدس إلى أن السلوك الخارجى لدول المدن الإغريقية كانت تتم صياغته فى معظمه بناء على الأحداث الداخلية فيها بدرجة تفوق تأثرها بسلوكيات كل منها تجاه الأخرى. ويضيف أن السلوك الذى يصدر عن القادة تجاه دول المدن الأخرى كان يهدف إلى التأثير لا على العلاقة بأهداف السلوك، بل على المناخ السياسى داخل مدنهم نفسها.

إن الإقرار بوجود هذا الرباط نفسه فى عالم اليوم يعنى تحدى التفسير التقليدى للأطر التى تحدد العلاقة بين الأمم، والنظام الدولى فى نظر معظم المراقبين يشبه منضدة البلياردو، ووحدات النظام - أى الدول - تمثل كرات البلياردو التى تتحدد ردود أفعالها بتأثير كل وحدة على الوحدات الأخرى فى تصادمها فى سلسلة لا تنتهى من الأفعال وردود الأفعال. أما ما يحدث داخل الكرات وكيف يدفعها إلى التحرك فى هذا الاتجاه أو ذاك فيخرج عن نطاق التشبيه بكرة البلياردو فى السياسة الدولية. إذن فإمعان النظر فى المصادر الداخلية للسياسة الخارجية يعنى النظر فى الظروف والأنشطة داخل الدولة دون الاقتصار على ظروفها الخارجية، وهذا التركيز يتضمن التخلى عن الفرضية التى يقدمها تشبيه كرات البلياردو ، وترى أن كل الدول تعتبر عناصر تكاملية، وأن الانقسامات الاجتماعية والتيارات السياسية المتعارضة التى تنشأ عنها لا تؤثر على السلوك الخارجى، بل إن منظور المصادر الداخلية يعمل وفقًا لوجهة النظر القائلة بأن «السياسة الخارجية للحكومات تزيد عن مجرد سلسلة من ردود الأفعال تجاه التفاعلات الدولية، وأن القوى النشطة داخل مجتمع ما يمكن أن تسهم فى تحديد ماهية سلوكه الخارجى ومضمونه».(٤)

هذا المنظور يفيد فى الجهود الرامية إلى فهم السياسة الخارجية الأمريكية المعاصرة والمصادر التى تستمد منها. إن المجتمع الأمريكى يقوم على التعددية، والشكل الديمقراطى لحكومته يشجع على المشاركة النشطة للشعب الأمريكى فى تحديد أفعال الحكومة، كما أن بنيته ومؤسساته تؤدى إلى قيام حوار بين المسئولين

الذين يتم اختيارهم للحكم. وتؤدى «الاستثنائية» الأمريكية والتجربة الأمريكية فى نظام الحكم إلى موقف تشتد فيه التأثيرات المحلية بصورة فريدة على السياسة الخارجية.

إن التطورات التى تشهدها السياسة العالمية تتطلب توجيه الاهتمام إلى الجذور الداخلية للسلوك الخارجي؛ فقد تغير العالم بسبل شتى منذ أن ظهرت الولايات المتحدة بوصفها قوة عظمى فى أعقاب الحرب العالمية الثانية. ومن الحقائق البدهية أن عالم اليوم تقلص بصورة جذرية نتيجة لتداخل شبكة الاعتماد المتبادل فيما بين دول العالم وبصورة مطردة. ومن العجيب أن تدويل الاقتصاد السياسى العالمى زاد من الضغوط الداخلية على صوغ السياسة الخارجية للحكومات. وأدى هذا الاتجاه إلى تقليل أهمية الحدود وخفض الاستقلالية السيادية للدول وتضييق الهوة بين السياسات الداخلية والخارجية وزيادة عدد القضايا وتوسيع نطاق المشكلات المعروضة فى جدول أعمال السياسة الخارجية للأمم وزيادة بروز قضايا الرخاء والرفاهية ودفع جهود الجماعات الخاصة لتخفيف حدة السياسات القومية ورفع مستوى المشاركة من جانب المؤسسات الحكومية ذات التوجهات الداخلية فى عملية صياغة السياسة الخارجية.[٥] وفى الوقت نفسه زادت قضايا الأمن القومى إلحاحًا نتيجة للقدرة التدميرية النووية التى تنامت هندسيًا. وفى مواجهة التهديد بحرب شاملة، احتشد المواطنون فى دول عديدة من أجل كبح جماح حكوماتهم على طريق اتخاذ سياسات يعتقد أنها احتمالات وقوع كارثة نووية. وعلينا الآن أن نركز على هذا المنظور الذى ينطبق على الولايات المتحدة من خلال إلقاء نظرة فاحصة على مصادر السياسة الخارجية الأمريكية والعوامل التى تتضافر فى صياغتها وتوجيهها.

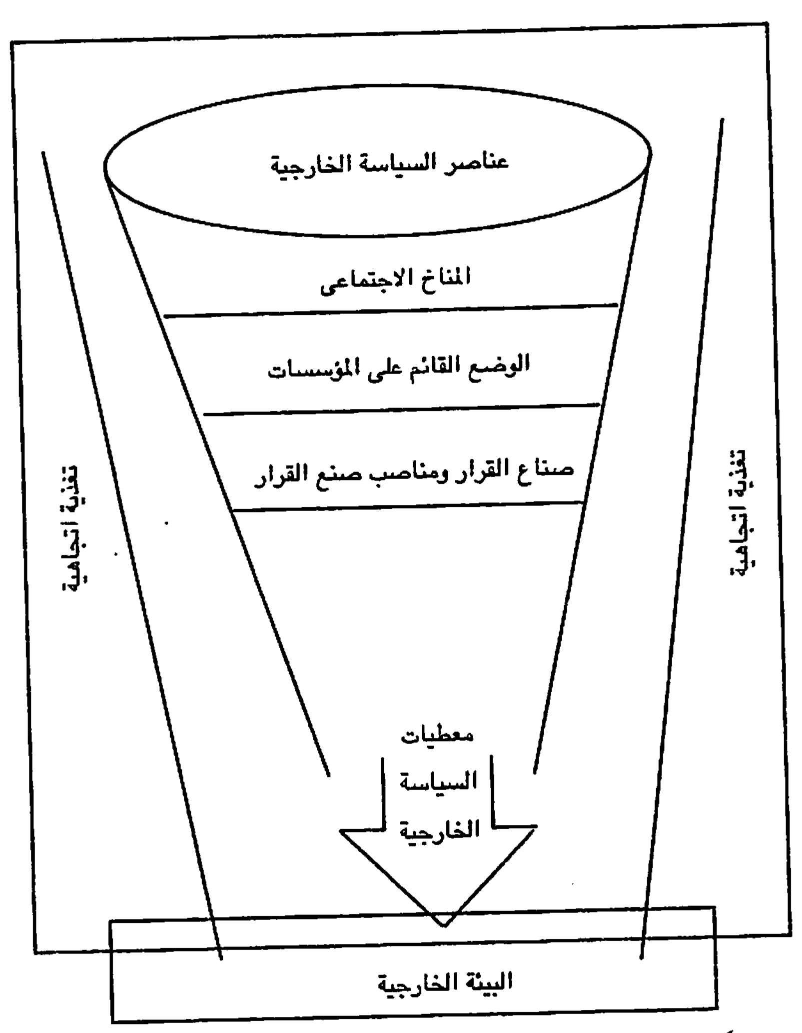
ارتباط المؤثرات الداخلية بالنتائج السياسية

إن المعلقين والمحللين السياسيين يتفقون غالبًا فى الآراء حول الأهداف الأساسية للسياسة الخارجية الأمريكية فيما بعد الحرب ، إلا أنهم يختلفون فى تفسيراتهم

لأسـبابها، وثمة خـلافات قائـمة بسـبب صـعوبة تحـرى مـصـادر السـيـاسة الخارجية الأمريكية.

يمكن لنا أن نخطو خطوة مـهمة من الناحية التحليلية تجاه تحرى السببية عن طريق إدراك وجـود عدد من المؤثرات القوية، ويمكن تقسيم الكم الهائل من المؤثرات الداخلية على صوغ السـيـاسـة الخارجيـة إلى ثلاثة أقسام رئيسة هـى: ١- المناخ الاجتمـاعى للأمة، ٢- إطارها القـائم على المؤسسـات، ٣- السمـات الفردية لمتخذى القرار ومناصب اتخاذ القرار التى يشغلونها. وبالاستعانة بهذه الأقسام الثلاثة من المصـادر الداخلية للسـيـاسـة الخـارجيـة يمكن تمييـز وتصنيف المزيد من المتـغيـرات التفسيرية المتباينة. والعلاقة بين الأقسام الرئيسة واتخاذ قرارات السياسة الخارجية الأمريكية وتداخلاتها تتضح بصورة مفصلة فى الشكل (١).(٦)

يفترض الشكل أن السياسة الداخلية من المكونات التى تدخل فى عملية صوغ السـيـاسة الخارجية وتكون بمثابة عوامل تخفيف فى لعبة صياغة هذه السـيـاسة، وتشكل فى مجموعها عملية اتخاذ القرار التى تحول العناصر السياسية إلى سياسة خارجية. وفى هذا السياق، يمكن لنا أن نعتبر السياسة الخارجية بمثابة الأهداف التى يسعى قادة الأمة لتحقيقها فى الخارج أو القيم التى تنهض بهذه الأهداف والوسـائل والأدوات التى تـسـتـخدم فى تحـقيـقـهـا. وفى حالة اعتبـار السـيـاسـة الخارجية معطيات لعملية تحويل المؤثرات الداخلية إلى أهداف ووسائل، فإن هذه السـيـاسة (أو ربما السـيـاسات) متعـددة الأوجه تـتـراوح بين سلوكيات منفصلة تتعلق بقـضايا مـحددة، وبين أنماط متـباينة من السلوك تحدد الجهود المتواصلة من جـانب الولايات المتـحدة للتعامل مع البيئة خارج حدودها. وليست هناك مـبررات كافـية للأحداث المتباينة أو لأنماط السياسة الرئيسة بالإشارة إلى عامل تفسيرى واحد بعينه.



إن كثيراً من المتغيرات المتباينة التى تصنع الأقسام التى تحدد المصادر الداخلية للسياسة الخارجية الأمريكية يمكن تمييزها بسهولة، إلا أن الخطوط الفاصلة بين الأقسام نفسها ليست واضحة دائمًا. ومن المفيد لرسم هذه الحدود الكبرى وتفسير الحدود الصغرى أن نفكر فى الأقسام التفسيرية من حيث مدى تعقيدها وحجمها.

يحتل المناخ الاجتماعى أعلى مستوى. وتعد الثقافة السياسية للولايات المتحدة - أى احتياجاتها الأساسية وقيمها ومعتقداتها ورؤيتها الذاتية المشتركة بين الأمريكيين لنظامهم السياسى - مصدراً اجتماعياً أساسياً للسياسة الخارجية الأمريكية. وهذه المعتقدات تبدو واضحة فى أنماط القيم والمؤسسات السياسية التى يسعى صناع السياسة الأمريكية إلى تصديرها للآخرين فى حقبة ما بعد الحرب. وتتضمن ترجيحاً لا للديمقراطية على الشمولية والاستبداد وحسب، بل للرأسمالية على الاشتراكية أيضاً. ويعد الخوف من وجهة نظر الليبرالية الأمريكية المتمثلة فى ترجيح الحكومة المحدودة والحرية الفردية وسيادة القانون وتحديد المصير وحرية العمل والحقوق الطبيعية والمساواة بين المواطنين أمام القانون وحكم الأغلبية وحقوق الأقلية والاتحادية والفصل بين السلطات. وتعد جزءاً لا يتجزأ من نظرة الأمريكيين إلى أنفسهم وإلى حكومتهم وإلى قادتهم.

وإذا كانت الثقافة السياسية الأمريكية تتجلى فيما يريده قادة الأمة السياسيون وفى أسلوب تحقيقه، فإن المبادئ الليبرالية تعد دليلاً غير متبلور على الأداء. وربما كان الرأى العام دليلا ذا مغزى أعمق على ما يرجع إليه القادة السياسيون فى تقويمهم لرغبات الشعب. وهنا نجد مبدأين واضحين، أحدهما مبدأ النخبة الذى يرى أن الرأى الوحيد الذى له قيمة رأى الشريحة الاجتماعية الصغيرة من كبار رجال المال والقانون والجامعات ممن لديهم صلاحية «تسيير الأمور». إنها الشريحة التى كانت تعرف باسم «النظام»، وكان من المعتقد أن لديها القدرة على تشكيل الرأى العام للشعب الأمريكى وتأييد السياسات التى تتفق ومصالح النخبة وقيمها. وغالباً ما تعد وسائل الإعلام المكثف مفتاحاً أساسياً من مفاتيح آلة النخبة، فمن خلال وسائل الإعلام تحقق النخبة سيطرتها على جموع الناس، وربما لا تزيد القرارات الحكومية من هذا المنظور عن تعبير عن رغبات النخبة. وإذا كان أصحاب القرار أنفسهم أعضاء بهذه النخبة أحياناً، فإنهم لا يزيدون كثيراً عن مجرد «صناع سياسة متقاربين» لا يعبرون إلا عن مصالح النخبة فى إجراءات كأعمال الكونجرس.

والمبدأ الآخر هو التعددية، وفيه تتجه السياسة العامة إلى أعلى، لا إلى أسفل كما الحال فى نموذج النخبة؛ فالرأى العام المكثف يكتسب وزنًا أكبر وقيمة أعظم فى هذا النموذج، ويتمثل فى المجموعات المستفيدة ذات المصلحة ، والتى تسعى إلى الضغط على الحكومة لاتخاذ سياسات تنسجم وميول عامة الشعب الأمريكى. وتعد قضايا الأمن القومى فى العادة خارجة عن دائرة نشاط الجماعات المستفيدة، وخاصة إبان الأزمات ، إلا أن هناك ما يدل على تحدى هذه النظرة التقليدية.(٧) وما من شك فى القدرة المتنامية للجماعات المستفيدة من الضغط على الحكومة فى مناخ يتسم فيه التمييز بين السياسة الخارجية والداخلية بالغموض، كما الحال فى ظل تبادل المصالح الاقتصادية بين الولايات المتحدة وسائر دول العالم. ومن منظور تعددى، نجد أن القوانين التى يوافق الكونجرس على تمريرها لا تمثل السياسة العامة وحسب، بل تنم أيضًا عن توازن القوى داخل المجتمع الأمريكى فى أى وقت من الأوقات.

إن وسائل الإعلام تبدو أقل تآمرية فى النموذج التعددى عنها فى نموذج النخبة، إلا أن دورها خطير وبالغ التأثير. ولاشك أن وسائل الإعلام هى نفسها الرأى العام بالنسبة للبعض؛ فهى على الأقل تساعد على تحديد أولويات الحوار العام، وغالبًا ما تطرح أمام الشعب الأمريكى تفسيرات محددة ومنتقاة لقضايا السياسة الخارجية. ومن ثم فإن وسائل الإعلام تساعد على تكتيل المصالح فيما بين مزيد من الطوائف المعنية فى المجتمع الأمريكى.

كما تعمل الأحزاب السياسية أيضًا على تكتيل المصالح؛ فالأحزاب السياسية فى ظل نظام الحزبين بالولايات المتحدة تمثل تحالفات عريضة لطوائف عرقية واقتصادية وتعليمية ومهنية وعمالية وما إلى ذلك. ومن أهم وظائف هذه التحالفات العريضة اختيار طاقم المناصب التى تقوم برسم السياسات ، كما أن لها القدرة على أداء مهمة الاستفتاء على الأداء السياسى فى الماضى. ويصعب تحديد الدور الذى تلعبه اتجاهات السياسة الخارجية والآراء فى عملية تشكيل اختيارات المواطنين بصدد هذه القضايا؛ فغالبية المواطنين مشغولون لا بقضايا السياسة الخارجية، بل بالسياسة الداخلية؛ فتعكس اختياراتهم الانتخابية هذه التوجهات. هذا من ناحية، ومن ناحية

أخرى، فإن قضايا سياسة الأمن القومى تحتل مكانة كبرى لدى الأمريكيين؛ فهى بالنسبة للبعض تعد خطيرة عند لحظة الوقوف أمام صناديق الانتخاب، وفى مناخ يمكن لعدة آلاف من الأصوات فى بضع دوائر انتخابية فيه أن تمثل فارقًا بين النصر والهزيمة ؛ إذ لا مجال للاستخفاف بالسياسة الخارجية.

إن كلاً من نموذجى النخبة والتعددية يبدو وكأنه نمط مثالى وربما هزلى أيضًا، إلا أنه يساعد على تحديد العناصر الرئيسة للمناخ الاجتماعى باعتباره تفسيراً للسياسة الخارجية الأمريكية والثقافة السياسية ومبادئ السياسة الخارجية وميول كل من القادة والعامة ودور وسائل الإعلام والطوائف المعنية. وتعد الانتخابات تعبيراً عن الاتجاهات والميول السياسية أو عن غيابها، كل هذه الأفكار سيجرى اكتشافها فى الباب الأول من هذا الكتاب.

واذا ما أزحنا قشرة المناخ الاجتماعى بوصفها مصدراً من مصادر السياسة الخارجية الأمريكية، فستتكشف لنا طبقة أخرى هى الكيان القائم على المؤسسات، وتشمل عدة أفرع من الحكومة والوزارات والهيئات المسئولة عن رسم السياسات وعن الإدارة. وتضم هذه الطبقة، باعتبارها مصدراً للسياسة الخارجية الأمريكية، خصائص شتى ترجع إلى بنية الحكومة الأمريكية التى تحد أو تدعم خيارات السياسة الخارجية من جانب أصحاب القرار ، وتؤثر على كيفية وضع هذه الخيارات موضع التنفيذ. وإيلاء أهمية كبيرة لفكرة تأثير نظام المؤسسات على السياسة الخارجية معناه افتراض وجود علاقة بين جوهر السياسة وعملية رسمها.

إن بنية «حكومة الشئون الخارجية» الأمريكية تشمل مجموعة من المتغيرات والعوامل التنظيمية التى تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على تصرفات الولايات المتحدة فى الخارج. ومما يثير الدهشة فى هذا الصدد اقتسام السلطة والمسئولية عن رسم السياسة الخارجية بين الكونجرس والرئيس. فدستور الدولة يعتنق مبدأ من مبادئ القرن الثامن عشر فحواه أن سوء استخدام السلطة السياسية يمكن السيطرة عليه بصورة مثلى، لا من خلال المركزية، بل من خلال اللا مركزية فى ظل نظام «الصك والرصيد» ؛ لأن سلطتى رسم السياسة الخارجية والمسئولية عن تنفيذها

مستقلتان إحداهما عن الأخرى ، كما أن فصل القوى بين الأفرع التشريعية والتنفيذية يعد «دعوة لنشوب الصراع».[٨]

إن الصراع على رسم السياسة الخارجية لا يقتصر على الهيئات التشريعية والتنفيذية؛ فالسياسة الخارجية الأمريكية تشكلها أنشطة – عدة هيئات وأفرع تنفيذية تضخمت حجمًا وامتدادًا وعددًا باتخاذ الولايات المتحدة لسياسة خارجية "عالمية". وقد عززت العلاقات المتبادلة المتنامية بين الولايات المتحدة والاقتصاد السياسى العالمى من هذه التوجهات، مع إضافة عدد من الهيئات التنفيذية الفرعية ذات التوجهات الداخلية فى لعبة السياسة الخارجية.

ومع النمو جاءت لا مركزية سلطة رسم السياسات ، وهى سمة اتخذت معنى خاصًا من خلال ملاحظة الأدوار التى يلعبها البيت الأبيض ومجلس الأمن القومى ووزارات الخارجية والدفاع والخزانة ووكالة المخابرات المركزية وعدد آخر من هيئات اتخاذ القرار، وهى أدوار غالبًا ما تتداخل فى عملية رسم السياسات. ومع إثبات عدد أكبر من الهيئات لوجودها فى إدارة الشئون الخارجية، ومع اتساع حجم نفوذ هذه المؤسسات المتنافسة، زادت صعوبة إدارة عملية رسم السياسات على عاتق الرئيس صاحب الدور البارز فى عملية إدارة الشئون الخارجية ، وهنا يقع اللوم على التفكك واللا استمرارية التى تظهر أحيانًا فى السياسة الخارجية الأمريكية.

من الغريب أن جهود دعم سلطة الرئيس فى عملية رسم السياسة الخارجية من خلال مركزيتها فى البيت الأبيض قد زادت من التفكك واللااستمرارية. وقد نجمت هذه النتيجة عن ملاحظة السباق الدائم الذى يجرى بين مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى وبين وزير الخارجية. ويرى الكثيرون ضرورة أن يكون صوت وزير الخارجية الصوت الأعلى فى رسم السياسة الخارجية الأمريكية وتنفيذها ، وأن مستشار الأمن القومى يجب أن تنحصر سلطته فى التعاون وتسهيل العملية السياسية، فى حين أن سجل الأعوام الخمسة والعشرين الماضية يشير إلى غير ذلك؛ فغالبًا ما يلعب مستشار الأمن القومى دور وزير آخر للخارجية بكل ما يحمله ذلك من نزاعات، ويتحمل أعضاء مجلس الأمن القومى الذين يعملون تحت رئاسة مستشار

الرئيس للأمن القومى مسئوليات تنفيذية معلنة تخرج عن سيطرة الرئيس نفسه فضلاً عن سيطرة وزير الخارجية. وكان أبرز مثال على ذلك تقرير لجنة تاور عن نظام مجلس الأمن القومى فى إدارة ريجان، وهى اللجنة التى كانت مهمتها التحقيق فى صفقة الأسلحة لإيران فى مقابل الرهائن، والتى سعى إليها موظفو مجلس الأمن القومى فى عامى ١٩٨٥ و١٩٨٦.

وإذا كانت الخلافات بين البيت الأبيض والهيئات المسئولة عن السياسة الخارجية تعد مصدراً لتفكك هذه السياسة وتذبذبها، فقد كان حجم إدارة الشئون الخارجية وبيروقراطيتها تميل إلى ترسيخ السياسة لا إلى تجديدها ومراجعتها. من ثم كان المناخ القائم على نظام المؤسسات فى عملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية وطبيعة المؤسسات الديمقراطية عاملاً يحد من قدرة الولايات المتحدة على توفيق مساراتها فى الشئون العالمية. وقد تنبأ بذلك عالم الاجتماع الفرنسى ألكسيس دى توكفيل منذ مئة وخمسين عاماً مضت حين لاحظ أن «السياسة الخارجية لا تتطلب أياً من هذه الخصائص التى تتسم بها أية ديمقراطية ، بل تتطلب الاستخدام الأمثل لكل القدرات التى تتسم بالضعف فيها».

إن اعتبار المناخ القائم على نظام المؤسسات مصدراً للسياسة الخارجية الأمريكية يتطلب النظر فى المسئوليات المسندة إلى عدد من المؤسسات وعلاقة كل منها بالأخرى، كمؤسسة الرئاسة ومجلس الأمن القومى ومستشار الأمن القومى وموظفيه والهيئات التى على مستوى الوزارات وما إلى ذلك من هيئات ذات علاقة بالشئون الخارجية والكونجرس.

وإذا ما تعمقنا إلى ما هو أبعد من نظام المؤسسات باعتبارها مصدراً داخلياً للسياسة الخارجية الأمريكية، فسنجد أن القائمين على صوغ هذه السياسات صورهم معروفة ومباشرة، ونركز هنا على صناع القرار ومناصبهم. والمهم فى هذا المقام أن الشخصية والاستعداد النفسى والقدرة الذهنية ومسئوليات المنصب لدى هؤلاء المسئولين الذين يشغلون مواقع ذات سلطات ومسئوليات تتصل بعملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية لها تأثير واضح. ومما لا شك فيه أن الفرد صانع القرار يمثل

المصدر الرئيس للتأثير على السياسة، وهو القوة الوسيطة الأخيرة فى سلسلة الأسباب التى تربط سائر القوى الداخلية بأهداف السياسة الخارجية الأمريكية ووسائلها.

وهناك سبل عديدة يمكن من خلالها أن تؤثر الشخصية والعوامل النفسية تأثيراً ملموساً على عملية صياغة السياسة الخارجية؛ فالأفكار المعادية للشيوعية وللاتحاد السوفيتى، والتى يتم غرسها منذ بواكير العمر مثلاً يمكن أن تؤثر على توجهات القائمين على عملية التفاوض مع القادة السوفيت.(٩) كما يمكن أن يكون لتوجهات صناع السياسة فى عملية اتخاذ القرار تأثير عميق فى استراتيجيات السياسة الخارجية للأمة؛ فيرى البعض مثلاً أن صناع القرار من الأمريكيين فى القرن العشرين يمكن اعتبارهم صليبيين أو براجماتيين.(١٠) فالسمة المميزة للشخص الصليبى « الحماس فى التبشير بعالم أفضل، ويميل الصليبى إلى اتخاذ قرارات تقوم على فكرة مسبقة وليس على أساس من التجربة، وهو لا يرى البدائل على الرغم من توفرها ». ومن ناحية أخرى، فالبراجماتى « تسيره الحقائق وتوجهه تجربته فى موقف ما، ولا تقوده الأمانى أو الأفكار المسبقة دون تجريب، ويتسم دائمًا بالمرونة ولا يتورط فى سياسات خاسرة، ويمكن أن يغير اتجاهه بسهولة ليقوم بمحاولة أخرى دون إحساس بفقدان الثقة بالذات ».(١١) وكان وودرو ويلسن يوصف بأنه من الصليبيين البارزين، بينما كان هارى ترومان يوصف بأنه «تجسيد للشخصية البراجماتية».

وتساعد العوامل الفردية أيضًا على تفسير كيفية إدارة الرؤساء للشئون الخارجية. فالميول النفسية للرئيس تجاه تفسير المعلومات الواردة إليه - فيما يعرف باسم «الأسلوب الإدراكى» وموقفه من الصراعات السياسية وإدراكه للعملية السياسية، كلها على درجة من الأهمية لفهم أسلوبه فى تكوين اتجاهاته فى صوغ السياسات وفى تعامله مع المحيطين به.(١٢) وفى هذه الحالة، فإن ميوله الشخصية تشكل جسراً بين مؤسسات رسم السياسة الخارجية الأمريكية وبين عملية اتخاذ القرار نفسها.

ويتخذ الرؤساء أحيانًا قرارات تتعلق بالسياسة الخارجية لا لتأثيرها على البيئة في الخارج، بل من أجل أهداف تتصل بالتأثير على السياسة الخارجية. فيمكن استخدام السياسة الخارجية كأداة لحشد التأييد الشعبى فى الداخل أو للحصول على المزيد من السلطات من خلال الدق على أوتار الوطنية أو لتعزيز فرص إعادة الانتخاب. وليس ثمة أمثلة أفضل من هذه لتوضيح مدى الصلة بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية.

وعلى الرغم من الاستغلال الأكيد للسياسة الخارجية من جانب صناع السياسات لأغراض محلية، فإنه أنه ليس من الواضح ما إذا كانوا يستغلونها بصفتهم الشخصية أو بسبب مناصبهم التى يشغلون. وإذا ما لاحظنا تورط الساسة فى الولايات المتحدة وفى غيرها من الدول على السواء فى هذا النوع من السلوك، يتضح لنا أن السبب فى ذلك يرجع إلى «متطلبات الدور» لدى هؤلاء الساسة، لا إلى ميولهم الشخصية ؛ لذا فان مناصب الساسة تبدو وكأنها تثير لديهم أنماطًا سلوكية يمكن التنبؤ بها ، بل يمكن أن يحد المنصب من تأثير الشخصية على سلوكيات رسم السياسة، ومن ثم فأدوار المؤسسات تحد من تأثير العوامل الذاتية الخاصة على الأداء السياسى.

إن الأفراد بطبيعة الحال لديهم القدرة على أداء الأدوار التى يلعبونها بتفسيرات ذاتية، وهذه حقيقة تكاد تزيل الفوارق بين صناع السياسة وبين مناصبهم السياسية، باعتبارها أدوارًا تنافسية لا تعاونية فى السياسة الخارجية الأمريكية. ومع ذلك فإن مناصب رسم السياسة أو أدوارها تحد من حرية الأفراد الذين يشغلونها، وتقلل من اختياراتهم المحتملة سياسيًا. وهكذا فإن العلاقة بين الفرد والمنصب، أو بين تأثير صناع القرار وبين أدوارهم على نتائج تلك السياسات لها أهميتها باعتبارها مصدرًا من مصادر السياسة الخارجية. وتتضح تلك النتيجة أشد ما تكون وضوحًا فى تعبير بسيط نستقيه من فهمنا لتأثير السياسة البيروقراطية على نتائج السياسات، وهو «مكان وقوفك يتوقف على مكان جلوسك».

نوجز فنقول إن إلقاء الضوء على صناع القرار ومناصبهم السياسية باعتبارها ضربًا من ضروب التأثيرات الداخلية على السياسة الخارجية الأمريكية تجذب الاهتمام إلى قدرة الأفراد على ترك بصماتهم الشخصية على سلوك الأمة فى الخارج، مما يدفعنا فى الوقت نفسه إلى ضرورة إمعان النظر فى القوى التى تكبح جماح المبادرة الفردية، وتعد القيود التى تُفرض داخل الكيانات التنظيمية من الأمور الأساسية بين هذه القوى. ولما كان رسم السياسة الخارجية الأمريكية وتنفيذها يعد فى جوهره مجموعة أو مشروعًا تنظيميًا، فإننا يمكن أن نقدر أن لهذه القيود اعتبارها. أما الباب الثالث من هذا الكتاب، فيلقى الضوء على هذه النقاط، وعلى قدرة الأفراد على تجاوزها.

البيئة المحلية للسياسة الخارجية الأمريكية ومصادرها

إن الأنماط التى سبق ذكرها ، والتى تنظم دراستنا للمصادر الداخلية للسياسة الخارجية الأمريكية تعد عوامل مشجعة لدراسة منظمة للعلاقة بين ما يحدث فى الداخل وما يحدث فى الخارج ، إلا أن ما يحدث فى الخارج يعد كذلك ناتجًا لسلوكيات أمم أخرى وقوى إقليمية شتى لا سيطرة لأية دولة عليها مهما بلغت قوتها. ومن ثم فإن الفهم التام للسياسة الخارجية الأمريكية يتطلب حساسية معينة تجاه التأثيرات الخارجية والداخلية – على حد سواء – على السياسة الخارجية الأمريكية.

ومع ذلك ، فإن إلقاء الضوء على المصادر الداخلية للسياسة الخارجية الأمريكية له ما يبرره. ففى العقد الماضى، أخذت السياسة الخارجية الأمريكية تصطبغ بالصبغة السياسية بصورة مطردة لدرجة أن التعبير القديم القائل بأن «السياسة تقف على حافة الهاوية» يبدو اليوم وقد أصبح لا يزيد عن مجرد كليشيه تاريخى عتيق. وغالبًا ما تبدو الحدود الفاصلة بين التطورات التى تحدث فى الداخل وفى الخارج، سواء كانت فى أمور تتصل بالأمن القومى أو بالرخاء الاقتصادى أو بالرفاهية الاجتماعية، باهتة تكاد تنعدم. ومع الإسراع بتدويل السياسة الأمريكية، تزداد الحاجة إلى توجيه الاهتمام بالعلاقة بين السياسة الداخلية والخارجية.

هوامش

(١) هناك تحليل كامل لهذه الموضوعات والقوى التى تدعمها فى كتاب Charles W. Kegley, Jr., & Eugene Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 3rd ed. (New York: St. Martin's, 1987).

(2) I. M. Destler, Leslie H. Gelb, and Anthony Lake, *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy* (New York: simon & Schuster, 1984). وقد أوردنا جزءًا من الكتاب بالباب الأول من هذا العمل.

(3) Charles W. Kegley, Jr., & Eugene R. Wittkopf, eds., *The Global Agenda: Issues and perspectives*, 2nd ed. (New York: Random house, 1988).

(4) James N. Rosenau, 'Introduction", in James N. Rosenau, ed., *The Domestic Sources of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1967), p. 2.

(5) Robert Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in transition* (Boston, 1977).

(٦) تم اقتباس الشكل والتحليل التالى من Charles W. Kegley, Jr., & Eugene Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 3rd ed. (New York: St. Martin's, 1987) حيث يستعين المؤلفان بإطار قبل نظرى يتكون من خمس فئات من المصادر لتحليل السياسة الخارجية الأمريكية.

(٧) نظر مقال برنارد كووين Bernard Cohen, "The Influence of Special Interest Groups and Mass Media on Security Policy in the United States," pp. 222-241 in Charles W. Kegley, Jr., & Eugene Wittkopf, *Perspectives on American Foreign Policy* (New York: St. Martin's, 1983).

(8) Edwin Corwin, *The President: Office and Power* (New York, 1940), p. 200.

(٩) الدراسة الكلاسيكية لهذه الظاهرة نجدها فى بحث أول هولستى عن وزير الخارجية جون فوستر دولز. انظر Ole R. Holsti, "The Belief System and National Images: A Case Study." *Journal of Conflict Resolution* 6 (Sept. 1962), 244-252.

(10) John G. Stoessinger, "Crusaders and Pragmatists: Two Types of Foreign Policy Makers" pp. 448-465 in Charles W. Kegley, Jr., & Eugene Wittkopf, *Perspectives on American Foreign Policy* (New York: St. Martin's, 1983).

(١١) نفسه المصدر ، ص٤٤٨-٤٤٩.

(12) Alexander George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, Colo.: 1980).

الباب الأول

المناخ الاجتماعى

إن الإجماع والثنائية الحزبية والمؤسسات هى ثلاث تسميات تعود بصورة أو بأخرى إلى الاعتقاد بأن السياسة الخارجية «فوق السياسة». وطبقًا لهذا الاعتقاد، فإن المصالح القومية لها الأولوية على المصالح الحزبية أو الشخصية فى تكوين السياسة الخارجية الأمريكية وتطبيقها. والموقف الإستراتيجى الدولى هو الجانب المهم هنا، لا الاعتبارات الداخلية، وهى النظرة التى تؤكد لدى الأمريكيين الاعتقاد بأن السياسة هى « الوقوف على حافة الهاوية » .

ربما كان هذا التعبير البسيط صادقًا فى فترة من الفترات، إلا أنه لم يعد له وجود كما سبقت الإشارة فى المقدمة. وربما كانت الاختيارات المتاحة لصناع السياسة الأمريكيين ناجمة لا عن اعتبارات دولية وحسب، بل عن اعتبارات داخلية أيضًا. والحفاظ على قاعدة للسلطة والرغبة البراجماتية فى الحفاظ على حرية المناورة فى المستقبل والحاجة السياسية إلى المحافظة على قدر من الشعبية بين صفوف الناخبين من البواعث السياسية التى لا تقتصر على الحاضر والماضى القريب. وإذا كانت هذه الاعتبارات قد اكتسبت شهرة واسعة، فمن الممكن تعقب جذورها فى السبعينيات وفى مأساة ڤيتنام على وجه الخصوص.

هناك العديد من الدروس المستفادة من التورط الأمريكى الطويل والكئيب فى الهند الصينية ، والذى استغرق فترة الخمسينيات والستينيات. ومن أهم هذه الدروس النتائج التى تفيد بأن القوة العسكرية الأمريكية وحدها لا تستطيع أن تحقق أهداف السياسة الخارجية الأمريكية، وأن السياسة الدفاعية ليست بديلاً عن السياسة الخارجية. وتعد هذه القناعات من صميم ما يسمى «بالأعراض الڤيتنامية»، وهى مجموعة من المعتقدات أدت بالساسة الأمريكيين فى السنوات التى تلت الانسحاب الأمريكى من ڤيتنام فى عام ١٩٧٣ إلى استنتاج أنه لا الشعب الأمريكى ولا ممثليه فى الكونجرس كانوا يؤيدون التدخل الأمريكى فيما وراء البحار كوسيلة لتحقيق

مصالح الشعب وأهداف السياسة الخارجية العالمية. وإذا كان المجتمع الأمريكى أبدى ذات مرة تأييده لدور الدولة كشرطى العالم، فإن هذا التأييد لم يعد له وجود.

أسهمت سائر التطورات التى حدثت فى السبعينيات فى التسييس المطرد للسياسة الخارجية الأمريكية، وكان الانفراج الدولى أحد هذه التطورات. وكان الانفراج الدولى بوصفه نمطًا وعملية صممت لتخفيف التوتر مع الاتحاد السوفيتى سببًا فى التشكيك فى حكمة سياسة الاحتواء، وهى الإستراتيجية التى كانت تلقى تأييدًا كبيرًا على الصعيد المحلى، والتى كانت بمثابة حجر الزاوية فى السياسة الخارجية الأمريكية لمدة أكثر من عقدين من السنين. وكانت فضيحة ووترجيت تمثل تطورًا آخر. ومما يذكر أن اقتحام مركز القيادة الديمقراطى القومى بمبنى فندق ووترجيت فى عام ١٩٧٢ تم على يد عصابة من عملاء وكالة المخابرات المركزية السابقين ممن كانوا يهدفون فى المقام الأول إلى خدمة اعتبارات سياسية خارجية، وهى رغبة نيكسون وإدارته فى قمع المنشقين على حرب ڤيتنام باسم الأمن القومى. وباستقالة نيكسون الشائنة بوصفه رئيسًا للولايات المتحدة فى أغسطس ١٩٧٤، أصبحت فضيحة ووترجيت تمثل تحديًا لإيمان الأمريكيين بمؤسساتهم السياسية وإيمانهم الراسخ بضرورة وجود رئاسة لها تفوقها فى السياسة الخارجية حتى فى حقبة ما بعد الحرب الباردة.

إن مشكلة ڤيتنام والانفراج الدولى وفضيحة ووترجيت تعتبر جميعًا بمثابة أحداث توضح كيف أصبحت العوامل الاجتماعية مؤثرة على رسم السياسة الخارجية الأمريكية وبصورة غير مسبوقة. وربما أضيفت منظمة أوبك إلى قائمة هذه الأحداث. ففى شتاء ١٩٧٤/٧٣، تمكنت منظمة الدول المصدرة للبترول من زيادة أسعار النفط إلى أربعة أضعاف فى وقت تحولت فيه الولايات المتحدة إلى الاعتماد المتزايد بل الخطير على البترول المستورد. وبين ليلة وضحاها، وجدت الولايات المتحدة وحلفاؤها فى العالم الصناعى ، والذين كانوا يتمتعون بقوة لا تضارعها قوة ، أنفسهم تحت رحمة نزوات قوى عسكرية من الدرجة الرابعة ممن لا يكادون يملكون سوى قوتهم السلعية. ولم تعد للتعريفات التقليدية للأمن القومى وكيفية تأمينه قيمة كبيرة. وفى أثناء البحث عن تعريفات جديدة، أدرك البعض ظهور الاعتماد المتبادل والمعقد بين دول العالم،

والذى تورطت فيه الولايات المتحدة وسائر الديمقراطيات الغربية، مما أدى إلى قلق البعض على مدى صمودهم فى مواجهة الواقع العالمى الجديد. وبنفاذ هذه التغيرات والتحديات إلى صميم الوعى الأمريكى، برزت فرص جديدة تسمح للقوى الاجتماعية بالتأثير على مضمون السياسة الخارجية الأمريكية وإدارتها.

والمقالات التالية فى الجزء الأول تستعين بالعديد من هذه الأفكار لدراسة الطرق التى تؤثر بها خصائص المجتمع الأمريكى والعوامل الداخلية على صياغة السياسة الخارجية الأمريكية، وتلقى هذه المقالات فى مجموعها الضوء على تفاعل المجتمع الأمريكى مع مجتمع الأمم الذى هو جزء منه بهدف إيضاح كيفية تأثر عملية رسم السياسات فى الداخل بالسياسة فى الخارج، وكيفية تداخل التوقعات وردود الأفعال الداخلية والخارجية واتحادها معًا للتأثير على محتوى السياسة الخارجية الأمريكية. وتولى هذه المقالات اهتمامًا خاصًا بما تؤمن به الشخصيات الأمريكية فى المواقع القيادية من معتقدات وميول الشعب الأمريكى بصورة عامة فيما يتعلق بالدور المناسب الذى يمكن للولايات المتحدة أن تلعبه فى الشئون الدولية، كما تركز هذه المقالات على الجماعات المعنية ووسائل الإعلام والانتخابات وبعض القنوات الاجتماعية التى تمارس من خلالها هذه المعتقدات والميول تأثيرها على السياسة الخارجية الأمريكية.

المناخ الاجتماعى وتأثيره على السياسة الخارجية الأمريكية

نبدأ دراسة البيئة الاجتماعية باعتبارها مصدرًا من مصادر السياسة الخارجية الأمريكية بإلقاء الضوء بصورة خاصة على عيوب السياسة الخارجية الأمريكية وأسباب هذه العيوب.

يفترض المقال أن التفكك واللا استمرارية أصبحا من الأمراض المزمنة التى أصابت السياسة الخارجية الأمريكية، وتحمل الرغبة فى تحديد الأسباب. يقول كل من م. دستلر ولزلى جلب وأنتونى ليك فى مقالهم بعنوان "تأثير السياسة الداخلية على السياسة الخارجية الأمريكية" إن الأسى يكمن فى المعتقدات المتغيرة لدى النخبة

الأمريكية والجماهير العامة وفى أدوار السياسة الخارجية التى يلعبها كل من النظام ووسائل الإعلام والكونجرس وغيرهم، ويؤكد المؤلفون أن السياق الداخلى للسياسة الخارجية الأمريكية اليوم لم تعد له فاعلية كبيرة فى السياسة الخارجية، وذلك لميله المطرد نحو الحزبية والأيديولوجية بصورة أكبر، أو بعبارة أوضح، لأنه أصبح أكثر انغماسًا فى السياسة.

أشرنا فيما سبق إلى أن الانقسامات الداخلية الناجمة عن تورط الولايات المتحدة فى حرب ڤيتنام ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالحزبية المتصاعدة والانقسامات الأيديولوجية حول قضايا السياسة الخارجية، وزادت هذه النزعات وضوحًا فى السنوات الأخيرة. كما يقدم كل من أول هولستى وجيمس روزينو شاهدًا يؤيد الفرضية القائلة بأن حرب ڤيتنام كانت حدثًا مأساويًا أدى إلى اهتزاز ثوابت السياسة الخارجية لدى قطاعات مؤثرة من الجماهير الأمريكية. وفى مقالتهما بعنوان «انقسام القيادة: ثوابت السياسة الخارجية لدى القادة الأمريكيين من ١٩٧٦ إلى ١٩٨٤»، يركز الكاتبان على سلسلة من التحقيقات عن الاتجاهات الفكرية والثوابت المبدئية لدى النخبة الأمريكية، ويحددان ثلاثة روافد متباينة من الفكر نمت بين القادة الأمريكيين فى أعقاب مشكلة ڤيتنام، ويصفان هذه الاتجاهات بعبارات من قبيل «دولية الحرب الباردة» و «دولية مابعد الحرب الباردة» و «شبه الانعزالية». ويوضح كل من هولستى و روزينو أنه على الرغم من التحديات العميقة التى تواجه السياسة الخارجية الأمريكية ، وعلى الرغم من التغيرات التى طرأت على السياسة العالمية منذ حرب ڤيتنام ، فإن الانقسام حول ثوابت السياسة الخارجية لدى القادة الأمريكيين يظل قائمًا. من ثم استمر تأثير مأساة ڤيتنام ، والتى تعد مسئولة على ما يبدو عن نوع من الانقسام الجوهرى فى جدار الإجماع على السياسة الخارجية فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، والذى كان قائمًا على أساس الاتفاق التام بين القادة حول طبيعة التهديد السوڤيتى وجدوى استراتيجية الاحتواء وحول الدور العالمى للولايات المتحدة فى الشئون الدولية، ولم يعد ثمة وجود للإجماع الذى ضم الاتجاهات الفكرية التى كانت للنخبة تجاه أهداف السياسة الخارجية الأمريكية ووسائلها.

يشير نمو دور النخبة فى رسم السياسة الخارجية ، والذى تقدم وصفه فى مقدمة الكتاب إلى إمكانية توقف دراسة الاتجاهات الشعبية تجاه السياسة الخارجية الأمريكية هنا؛ بمعنى أن حكم النخبة لا يستدعى تقصى الرأى العام طالما اتضحت معالم ثوابت السياسة الخارجية لدى القادة. ومن ناحية أخرى، فإن نمط التعددية يتطلب توجيه الاهتمام أيضًا إلى الرأى العام. ومما يذكر أن الشواهد المتاحة تشير إلى تشابه ثوابت السياسة الخارجية لدى النخبة والجماهير العريضة على السواء كما دلت الشواهد التى برزت فى العقد التالى لمشكلة ڤيتنام. ومع ذلك فمن المحتمل أن يدب الخلاف الشديد بين النخبة والجماهير العريضة حول بعض القضايا المعاصرة، ما يرد شرحه تفصيلاً فى ثالث مختاراتنا فى الجزء الأول بعنوان «العقلية الأمريكية: روافد فى التوجهات العامة نحو السياسة الخارجية»، وهو فصل كتبه جون ريلى، رئيس مجلس شيكاغو للعلاقات الخارجية، على أساس سلسلة مهمة من استقصاءات الرأى العام أجريت منذ أواسط السبعينيات لتحديد اتجاهات كل من النخبة والعامة نحو قضايا السياسة الخارجية، ويشير الفصل نفسه إلى وجود استمرارية زمنية مهمة واختلافات كبيرة فى الرأى بين القادة والجماهير.

وتكشف تقارير الرأى العام الصادرة عن مجلس شيكاغو عن اتجاهات مهمة فى السياسة الخارجية لدى الشعب الأمريكى بصورة عامة. ومما يثير الدهشة فى هذا الصدد أن «تقدير الرأى العام لأهمية الشئون الخارجية ... توازيه رغبة فى دور عالمى أكبر للولايات المتحدة». ويعكس هذا التحول تراجع أهمية القضايا الداخلية التى استحوذت على انتباه الأمريكيين فى السبعينيات يقابله تقدم فى اهتمامهم بالدور الأمريكى فى العالم. ومن الملفت فى هذا الصدد استنتاج خرج به يلى ، وهو أن «مشكلات السياسة الخارجية تضاعفت أهميتها لدى الشعب الأمريكى فى السنوات الثمانى الأخيرة». ويبدو أن اتجاهات «النظر إلى الداخل» ، والتى ميزت الشعب الأمريكى فى أعقاب مأساة ڤيتنام تراجعت.

يؤكد نمط التعددية ، والذى يشكل ضمنًا أساس عمل "مجلس شيكاغو للعلاقات الخارجية" على أن المواطن الأمريكى «العادى» يستطيع أن يعبر عن رأيه ، وأن يضغط

على الحكومة من خلال الجماعات المعنية، وعلى الرغم من الوجود الصارخ للجماعات المعنية فى كل زمان ومكان، فإن قدرة هذه الجماعات على التأثير فى السياسات يعد أمراً غير مؤكد. والجماعة التى يمكن وصفها بأنها ناجحة هى ما يسمى باللوبى اليهودى؛ فتشيع – على سبيل المثال – مقولة مفادها أن قرار إدارة الرئيس ترومان بالاعتراف بإسرائيل بعد دقائق من إعلان استقلالها فى عام ١٩٤٧ كان استجابة مباشرة لتأثير الطائفة اليهودية بالولايات المتحدة، كما أن التأييد الأمريكى المستمر لدولة إسرائيل فى مواجهة ازدراء دولى طاغٍ لهذا التأييد يعد فى نظر الكثيرين نتيجة للتأثير الداخلى للوبى اليهودى.

يضع ميتشل بارد هذه النتائج الواضحة موضع الفحص الدقيق؛ فيلاحظ أن اللوبى اليهودى من الأفضل أن يوصف بأنه "لوبى إسرائيلى"، وهو مايحذر منه. وفى بعض القضايا المتعلقة بإسرائيل، لا يبدو واضحًا ما إذا كان التأييد الأمريكى للسياسة الخارجية الإسرائيلية يرجع إلى اللوبى الإسرائيلى، أو إلى عوامل أخرى. وجدير بالذكر أنه يرى أن اللوبى الإسرائيلى يضع نفسه فى موقف يتفق تمامًا والمصالح القومية الأمريكية، وأن مجرد ممارسة الضغوط لايؤدى إلى نجاحها؛ فحيثما وُجد النشاط ليس بالضرورة أن يتبعه التأثير.

كما يقوم جوردن آدامز بدراسة العلاقة بين التأثيرات الاجتماعية والحكومة فى مجال سياسة الأمن القومى. وبينما يتفق بحث ميتشل بارد عن اللوبى اليهودى مع نمط التعددية فى رسم السياسة، نجد أن وجهة نظر آدامز فى مقالته بعنوان «المثلث الحديدى: أعماق السياسة الدفاعية» تبدو أقرب إلى نمط النخبة؛ فهو يسعى إلى تفسير الأسباب التى تؤدى إلى اتخاذ قرارات الموازنة الدفاعية.

إن آدامز يرفض المبررات التى يقدمها الأمن القومى والسياسة البيروقراطية لقرارات الموازنة الدفاعية، ويلقى الضوء على الساحة السياسية ، حيث يتحالف «مقاولو» الدفاع وموظفوه والكونجرس لتكوين نوع من حكومة ظل – أو مثلث حديدى – تطورت إلى قوة سياسية محلية بالغة القوة، وأساس قوتها السياسية هو المصادر الهائلة لتمويل الدفاع القومى ، والتى ظل الكونجرس يقرها منذ الحرب العالمية الثانية، مما أدى

إلى تقارب وثيق بين البنتاجون وعملاء صناعاته الدفاعية وأعضاء الكونجرس مع اهتمام خاص بالجزء الدفاعى من الموازنة الفيدرالية. ويتفاعل هذه الجماعات وتعاونها لدفع السياسات التى تحمى "حكومة الظل" زادت قوة هذه "الحكومة" وازدادت عزلتها عن سائر الساحات السياسية وعن الكونجرس ككل وعن القاعدة العريضة من الجماهير. وبإضافة قوة الدفع البيروقراطية التى تشكل أساس العقود الدفاعية ازداد عجز مؤسسة الرئاسة والكونجرس عن كبح جماح القوة الهائلة لهذا التنظيم الصناعى العسكرى الهائل.

بالإضافة إلى جماعات الضغط، أشرنا فى المقدمة أيضًا إلى وسائل الإعلام المكثف؛ فيرى كل من أنصار اتجاه النخبة وأنصار نمط التعددية أن الإعلام يلعب دورًا مهمًا فى العملية التى يتم من خلالها رسم السياسة الخارجية الأمريكية، إلا أنه ليس من المؤكد ما إذا كان هذا الدور يعد قوة بناءة أو هدامة. ويوجه دورمان انتباهنا إلى ذلك فى مقالته تحت عنوان «المشاركة فى لعبة السلطة: الإعلام المكثف والسياسة الخارجية الأمريكية». ويدل عنوان المقال على مضمونه، فيقول دورمان: «يميل النموذج الصحفى السائد إلى تأييد مبادئ الدولة لا إلى تفحصها»، مما يشير ضمنًا إلى أن وسائل الإعلام لا تقوم بدور الناقد المستقل لسلوكيات الحكومة، بل تؤدى دور المؤيد لأنشطة الحكومة فى لعبة غير شرعية، مما يعنى أن «وسائل الإعلام تزداد بعدًا عن دورها بوصفها كلب حراسة، وهو الدور الذى رسمته لها النظرية الديمقراطية فى شئون الدولة فيما يتعلق بالدفاع القومى والسياسة الخارجية»، ومن ثم فعندما توجهنا وسائل الإعلام إلى مسائل ما نفكر فيها، فإن هذا التوجيه غالبًا مايتفق مع فكر الحكومة.

إن النظرية الديمقراطية تبذل الوعد بأن يكون صوت الشعب عاليًا فى تعبيره عن ذاته من خلال صناديق الانتخاب، وفى حالة خروج القادة السياسيين أو عجزهم عن تحقيق توقعاتنا أو اتخاذهم سياسات غير شعبية، فإن الانتخابات تقدم الوسائل الكفيلة بإقصائهم عن مناصبهم. وكما سبقت الإشارة فإنه من الصعب تحديد مدى ارتباط السلوك الانتخابى بقضايا السياسة الخارجية واهتماماتها؛ فغالبا ما تتدخل

فى معظم الانتخابات مجموعة متباينة ومتداخلة من القضايا تجعل من الصعب معرفة ما إذا كان الناخبون يدلون بأصواتهم لصالح المرشح بسبب موقفه من قضية ما أو على الرغم من مواقفه. ويولى القادة السياسيون اهتمامًا خاصًا للآثار التى تتركها مواقفهم على قرارات الناخبين إلى درجة تؤثر تأثيرًا عميقًا على السياسة الخارجية للدولة.

يستكشف وليم كوانت العلاقة بين الانتخابات ومواقف السياسة الخارجية فى مقالة بعنوان «حلبة الانتخابات وإدارة السياسة الخارجية الأمريكية». يستنتج كوانت من نص الدستور الذى يحدد عقد الانتخابات البرلمانية كل عامين والرئاسية كل أربعة أعوام أن «الرئيس حين تتكون لديه الخبرة والقوة اللازمتان لإدارة السياسة الخارجية بصورة فعالة لا تتبقى له إلا فترة زمنية محدودة من ولايته»، ويعتبر موضوعه صدى لآراء الكثير من كتّاب المقالات الأخرى بالكتاب. ومن ثم فإنه خلاصة مناسبة لدراستنا للمناخ الاجتماعى لعملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية: «إن الثمن الذى ندفعه (فى مقابل وجود حلبة الانتخابات) يتمثل فى سياسة خارجية تهبط إلى درجة الحسابات قصيرة الأمد ، وترجح فيها كفة الاعتبارات السياسية الداخلية الضيقة على كفة الفكر الإستراتيجى القويم، ويضيع فيها التماسك والثبات بسبب تغيير المناصب العليا ».

الفصل الأول

تأثير السياسة الداخلية على السياسة الخارجية الأمريكية

م. دستلر ، لزلى جلب ،أنتونى ليك

فى واشنطن، فى حكايات الأخبار اليومية وأحاديث حفلات الكوكتيل، وفى المقالات الافتتاحية والفصول الدراسية فى أرجاء البلاد، وفى هزل المسئولين والدبلوماسيين والصحفيين والعلماء وفى جدهم، نسمع الشكوى نفسها وهى: هناك خلل ما فى السياسة الخارجية الأمريكية. وتدور المناقشات حول أسباب العجز عن التوافق مع العالم أو عن توفيق أوضاع العالم حسب الإرادة الأمريكية. ومن ذا الذى يمكن أن يقول إنه ليس ثم خلل؟!

لا شك أن العالم تغير وازداد تعقيداً وخطراً ، وصار أقل خضوعاً للنفوذ الأمريكى، هذا أمر لا مراء فيه، وحان الوقت لكى يدرك الأمريكيون أيضاً كيف تغيروا قبل تحديد أطر سياستهم الخارجية.

مر عقدان من السنين اليوم والحكومة الأمريكية، بل المجتمع الأمريكى بأسره، يمران بحالة انهيار مطرد فى محاولة اتخاذ موقف متماسك ويتسم بالاستمرارية تجاه العالم. ويمكن ملاحظة سمات هذا الانهيار فى التوجهات العامة ووعود الساسة وفى تصرفات الكونجرس والصحافة ومؤسسة السياسة الخارجية وداخل مكاتب البيت الأبيض وفى وزارتى الخارجية والدفاع وغيرها من الهيئات المنوطة بالسياسة الخارجية. وأسفر هذا الانهيار عن سياسات تتميز بمزيج خاص من الثقة والشك فى الذات.

ففى الداخل، يلتهم الساسة بعضهم بعضاً فى لعبة هى أقرب إلى رياضة دموية قومية، بينما يقوم موظفو البيت الأبيض بشن معارك يومية وراء الكواليس وعلى صفحات الجرائد. فيتبادل الرئيس والكونجرس الاتهامات حول السياسة الخارجية وفشلها. وأداء الدور السياسى فى هذه اللعبة يتطلب العمل الجاد؛ فكتابة الخطاب السياسى تعد بمثابة رسم للسياسة الجادة، وتضفى المناظرات وزنًا على الثوابت الأيديولوجية أكبر مما تضفيه على ما استغلق من غوامض الواقع. ويسعى كل مسئول إلى كسب الثقة والمطالبة بالتساهل ، لكنه نادراً ما يتساهل مع غيره أو يثق بهم.

والنتيجة، اتخاذ سياسات تنم عن هوائية السياسة الأمريكية وتقلبها بدلاً من أن تتوافق مع أوضاع العالم الذى يجب أن نحيا فيه. ففى يناير ١٩٧٧، أعلن جيمى كارتر ، عن بدء سياسة خارجية أمريكية جديدة تصلح ما ارتكبه أسلافه من أخطاء. وبعد أربع سنوات، أعلن رونالد ريجان رفضه للسياسة الدولية التى تبناها جيمى كارتر. مثل هذا السلوك الشاذ من دولة على هذه الدرجة من القوة والتأثير لا يمكن لأى أجنبى غريب عن التوجهات الأمريكية أن يراه شيئًا غريبًا، بل خطيراً أيضًا. أما بالنسبة للشعب الأمريكى، فالأمر يبدو عادياً تماماً؛ لأنه تعود على إعطاء الأولوية للصراعات الحزبية على حساب الثبات والاستمرارية فى السياسة الخارجية.

لاتزال الولايات المتحدة أقوى قوة فى العالم بكل المقاييس ، وسوف تظل كذلك لسنوات عديدة قادمة. والسياسة الخارجية الأمريكية ومشكلاتها ليست عسيرة لدرجة بعيدة، إلا أن الأمريكيين لم يعودوا يؤخذون مأخذ الجد فى عيون أصدقائهم وخصومهم على السواء. فقد تركوا المشكلات والصراعات العالمية تتقيح وتزداد تدهوراً، بينما كان يمكن علاجها على يد إدارة أمريكية قادرة وتتميز بالثبات. ولا يبدو أن الأمريكيين قادرون على التوافق مع التغيير المستمر فى العالم أو على الحيلولة دون التغيير المخالف لمصالحهم. فتمزقت علاقاتهم بالاتحاد السوفيتى شر ممزق، ووضعوا أنفسهم وقيادة موسكو معهم فى مأزق قاتل أشرف السلام فيه على السقوط فى هاوية الرعب المتبادل للحرب النووية وضعف احتمالات التحول إلى الاعتدال.

فقد الأمريكيون معنى المصالح القومية للولايات المتحدة والأهداف البعيدة المدى للسياسة التى تنبع من القيم والجغرافيا ومكانتهم على سلم القوى العظمى؛ ففى كل الدول الأخرى تقريبًا لا تتم إعادة تحديد الأهداف إلا بثورة، فى حين أن هذه العملية نفسها لم تكن تتطلب منهم خلال العقدين الماضيين سوى إجراء انتخابات رئاسية أو توقعها. وفى مايو ١٩٨٣، أعلن هلموت شميت مستشار ألمانيا الغربية عن مشاركته للأمريكيين فى شكواهم؛ حيث قال:

"... توليت منصبى كمستشار خلال ولاية أربعة رؤساء، ويالها من تجربة! ... فى البداية أرسل كارتر نائبه ليقول لنا إن كل ما فعله الرئيس السابق كان خطأ، وأوحى لنا أن تعاوننا كان بلا جدوى، وأن حقبة جديدة ستبدأ، ثم أتى ريجان ليقول لنا الكلام نفسه ...".(١)

إن شميت يقول للأمريكيين إن « التحالف يتطلب الاستمرارية، وقد وضعنا كل البيض فى سلتكم »، إلا أن السلة الأمريكية كانت مهترئة تمامًا. كانت الهيئات السياسية للرؤساء ووزراء الخارجية منتشرة فى كل مكان، وكان الأربعة الذين سبقوا رونالد ريجان قد أسقطوا، ولعبت السياسة الخارجية دورًا بارزًا؛ فواجهوا جميعًا - إلا ريتشارد نيكسون- تحديات خطيرة فى إعادة ترشيحهم فى البداية. وكشفت التحديات عن صراعات أيديولوجية عميقة حول الشئون الخارجية، وكان مسرح السياسة الخارجية على المستوى الوزارى والمستويات الأدنى أشبه بالمشهد الدامى الأخير من مسرحية هملت حيث ظهر بفانلة رمادية مخططة.

لماذا يتصرف الأمريكيون بهذه الصورة؟ يبدو لى أن لب المشكلة يكمن فيما يلى:

"ازدادت الصبغة السياسية، أو لنقل الصبغة الحزبية والأيديولوجية لعملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية خلال العشرين سنة الأخيرة؛ فكما يقول وزير الخارجية الأسبق ألكسندر هيج "استسلم البيت الأبيض لفكرة اعتبار الرئاسة فرصة لعمل علاقات عامة واعتبار الحكومة حملة انتخابية".(٢)

وقضينا نحن الأمريكيين كثيراً من الوقت ، وبذلنا طاقة كبيرة في الصراع فيما بيننا تفوق ما قضينا من وقت في محاولة فهم كيفية التعامل مع عالم سريع التغير.

يرى بعض الأمريكيين أن هذه حالة يمكن علاجها، بينما رأى البعض الآخر أنها حالة ميؤوس منها، ويرى بعض ثالث أنها ليست أسوأ مما كانت عليه من قبل. وعادةً ما يتم البحث عن العلاج السهل في أفكار خيالية جذابة من قبيل «كل ما نحتاجه هو أن نعثر على الأمير الوسيم الذي يوقظ بقبلته الجمال النائم لسياسة خارجية فعالة»، أو «يمكن إيجاد حلول للمشكلة ببساطة بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب». وهكذا دوت أصداء تنهدات الرضا في جنبات واشنطن في صيف ١٩٨٢ حين قام رونالد ريجان بتنصيب جورج شولتز بدلاً من ألكسندر هيج في منصب وزير الخارجية، وأصبحت عبارة «دع جورج يؤدي مهمته بنجاح» صرخة مدوية بالبيت الأبيض وبين خبراء الكابيتول، إلا أن الأساطير لا تدوم طويلاً بواشنطن. وعندما فشل «الجمال النائم» في الاستثارة بعد عدة أحضان، كان أولئك الذين بشروا بوصول «الأمير الوسيم» منذ أول لحظة هم أنفسهم أول من وجه إليه الاتهام باعتباره مجرد ضفدعة، ولايزال الأمل يحدو الكثيرين في ظهور أمير أخير يشبه هنري كيسنجر ليؤدي الأدوار البطولية الساحرة اللازمة.

ويحدو الآخرين الأمل في تنظيم بيروقراطي جديد بحثًا عن سبل تنظيمية تعيد لوزير الخارجية صلاحياته وتعيد مستشار الأمن القومي إلى مكانه. وظهرت مثل هذه التصورات بصورة جلية في الشهور الأولى والأخيرة من كل إدارة خلال السنوات الاثنتي عشرة الأخيرة. أما في الفترات الفاصلة، فكانت تُنسى؛ فلم تكن هذه التصورات على تلك الدرجة من السهولة والأهمية التي صورت بها . فالإصلاحات البيروقراطية مفيدة ، إلا أنها لا تؤدي إلى نتائج كبيرة؛ فالسياسة الخارجية ليست نتاج المناورات البيروقراطية، بل إنها تنبع من نظامنا السياسي الأكبر. وللأفكار والأيديولوجيا نفس أهمية ترتيب مقاعد الحكومة، إلا أن دارسي السياسة الخارجية في الدوائر الأكاديمية غالبًا ما يدربون على أخذ البيروقراطية الفيدرالية في الاعتبار أولاً ثم السياسة القومية.

وهناك أيضًا من يرون - ومعظمهم من الدارسين - أن المشكلات أصعب من أن تُعالَج، ويرون أن المشكلة ليست فينا بقدر ما هى فى نجومنا بعيدى المنال، وتكمن فى متاعب مجتمعات ما بعد التصنيع وفى بيروقراطيتها، أو فى الانشقاق الحتمى حول الحكومة الحديثة وانهيار القيم التقليدية. إن العالم أصعب وأشد تعقيداً من أن تعالج مشكلاته بصورة أفضل مما هى عليه. لا شك أن هناك بعض الحقيقة فى كل تلك الآراء، وهناك شىء من الحكمة فى تفهم الحدود التى تفرضها قوى أكبر منا، إلا أن الأمل والجهد سرعان ما يصيبهما الوهن فى حصر مثل هذه التحليلات.

وفى النهاية يجد البعض سلواهم فى الإيمان بأن الطريقة التى يرسم بها الأمريكيون سياستهم الخارجية اليوم لا تختلف فى الحقيقة عما كانت عليه فى العقدين التاليين للحرب العالمية الثانية. كان هناك دومًا يمين ويسار فى الصراعات بين حاشية البيت الأبيض وبارونات الحكومة، وكانت هناك تحولات فجائية فى السياسات وخداع ورجال يلعبون لعبة السياسة بالمصالح القومية، وربما كانت المفاسد المعاصرة مختلفة بعض الاختلاف فى نسبتها، إلا أن المحصلة النهائية واحدة.

نرى من جانبنا أن هذا الرأى الأخير يعد خطأ فادحًا؛ فالطريقة التى كان الأمريكيون يرسمون بها سياستهم الخارجية فى السنوات العشرين الأخيرة كانت أسوأ كثيراً من عدة جوانب عنها فى العقدين التاليين للحرب العالمية الثانية. على أى، فإننا لانستطيع أن نتحمل مثل هذه الفوضى السياسية؛ فالأمريكيون لم تعد لهم رفاهية التفوق العسكرى والاقتصادى الذى كان لهم فى الخمسينيات والستينيات، كما لم يعودوا هم الطرف الأقوى ، ولم يعد الآخرون ضعفاء؛ لذا فإن الأخطاء تنجم عنها آلام وجروح لا تبرأ بسهولة. وفى عصر نووى تزداد المخاطر فيه فداحة.

ولكن كيف تختلف عملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية عما كانت عليه فى السنوات العشرين التالية للحرب العالمية الثانية؟ ما الذى كان يميز السياسة آنذاك ولم يعد يميزها اليوم؟ لاشك أنه كان هناك الكثير مما يستحق الاستهجان فى تصرفات الأمريكيين فى تلك الفترة؛ فقد استسلموا للطعم الأحمر والمكارثية التى دمرت مستقبل رجال أفاضل موهوبين، بل أجلت اليوم الذى تجرأ فيه عدد من الساسة

على التقدم باقتراح بتحسين العلاقات مع موسكو، كما فشلوا في أواخر الخمسينيات وأوائل الستينيات في استغلال الانقسام الحاد والمطرد بين الصين وروسيا؛ فلم يدركوا أن هوشى منه ربما كان قوميًا بالإضافة إلى أنه شيوعي. كما كانت هناك حالة خوف لدى الرئيس كيندى من إلغاء غزو خليج الخنازير الذى كان قد تم التخطيط له تحت رئاسة سابقه. ولا ينبغي للأمريكيين أن ينظروا إلى تلك الفترة بمنظار وردى، كما أننا لا نقصد القول بضرورة العودة إلى عهد التفوق الرئاسى المطلق والسلبية البرلمانية أو إلى عهد كانت الصحافة والجماهير تتقبل فيه قرارات الرئيس بثقة مطلقة.

كانت السنوات التالية لعام ١٩٤٥ سنوات إبداع سياسى كبير؛ فاستمرت السياسات والبرامج التي وضعت تحت قيادة ترومان في عهد إدارة الرئيس إيزنهاور، وكانت تعد نصرًا إبداعيًا، من قبيل مشروع مارشال لإعادة تكوين اقتصاد أوروبا المنهار وإعادة إقرار نظمها السياسية وتكوين حلف شمال الأطلنطى للدفاع عن الغرب والخطط الناجحة لضم خصمى أمريكا السابقين - ألمانيا واليابان - إلى العالم الديمقراطى، وبذلت جهود للمساعدات العسكرية لمساندة أصدقاء أمريكا في الخارج في تعرضهم للخطر وحث حلفائها الأوروبيين على منح الاستقلال لمستعمراتهم في آسيا وأفريقيا. وكانت هذه المجهودات تتسم بالتماسك والهدف، وكان احتواء استشراء النفوذ السوفيتى هدفًا أساسيًا. وفي الوقت نفسه، كانت هناك موافقة على تكوين مراكز قوى غير أمريكية بأوروبا. وأيًا كانت عيوب هذه السياسات، سواء من ناحية الفهم أو مستوى الجهد، فإنها كانت تمثل أشد السياسات سخاء وبعد نظر من أية قوة عظمى عرفها التاريخ، كما أن الولايات المتحدة نفسها استفادت دون شك، لكنها أيضًا بذلت تضحيات وأفادت الآخرين.

كان كل من ترومان وإيزنهاور - وكيندى أيضًا ولو بدرجة أقل - على استعداد لاتخاذ قرارات لاتتمتع بالشعبية السياسية، مما يعد سمة مميزة للإحساس الشديد بالمصلحة القومية؛ فمارس المحافظون ضغوطًا مكثفة على الرئيس ترومان لاتخاذ موقف لمنع انتصار الشيوعية في الصين في عام ١٩٤٩، إلا أن من كانوا يدركون الموقف في الصين كانوا يؤمنون بأن تقديم مزيد من المساعدات للقوى الوطنية المعادية

للشيوعية كان يعنى بعثرة للمال ، وأن الفساد والانشقاق كانا مستشريين بين صفوف الوطنيين. وبالنسبة للسناتور السابق لولاية ميزورى، فكان من الأيسر له أن يطالب الكونجرس بتقديم أموال إضافية من أن يحاول تفادى الحرب الأهلية فى الصين، وكان على ترومان أن يدفع ثمنًا سياسيًا باهظًا لقبول نصح خبرائه العسكريين والسياسيين بتحديد مدى تدخل القوات الأمريكية فى الحرب الكورية.

كان إيزنهاور أيضًا يتخذ مواقف قيادية ربما كانت غير حكيمة من الناحية السياسية، كان هذا فى عام ١٩٥٦ حين عارض العدوان البريطانى الفرنسى الإسرائيلى على مصر تحت قيادة جمال عبدالناصر، وكان عبد الناصر على رأس قائمة المستهدفين بالنسبة للشعب الأمريكى، إلا أن إيزنهاور كان شديد الإيمان بأن الولايات المتحدة ينبغى أن تتمسك بمبدأ رفض عدوان الدول ذات السيادة على دول أخرى ذات سيادة. وعانى بطل الحرب العالمية الثانية السابق ضغوطًا مكثفة لزيادة الإنفاق العسكرى. كان كل من ترومان وإيزنهاور يدركان قيمة الأمن القومى بالنسبة لاقتصاد أمريكى سليم، ولم يكن أى منهما يخشى من تضخم الآلة العسكرية السوڤيتية.

ثمة اتجاه قوى يميل إلى إرجاع النجاح الذى تحقق فى السنوات الخمس عشرة التى أعقبت الحرب إلى «سياسة حافة الهاوية». كانت هذه الحقبة هى العهد الذهبى للثنائية الحزبية واللا حزبية بالنسبة للديمقراطيين والجمهوريين الذين يضعون المصالح القومية فوق المصالح الحزبية. ودائمًا ما يوصف هذا الرأى بالأسطورية والبعد عن الواقع؛ فكان المحافظون والليبراليون يقفان أحدهما ضد الآخر بصورة مستمرة، وكان ترومان تحت الحصار على الدوام، وكانت الحرب الكورية وانحسار النفوذ السوڤيتى بأوروبا يمثلان نقطتين مهمتين بالنسبة لإيزنهاور فى عام ١٩٥٢ فى مواجهة أدلاى ستيڤن المرشح الديمقراطى. كان ستيڤن يحاول أن يجعل من السياسة الخارجية قضية أساسية فى حملة ١٩٥٦ الانتخابية، ونجح كيندى فى ذلك فى عام ١٩٦٠.

كان هناك شبه إجماع فى الرأى بين النخبة والرأى العام، مما خفف من وقع السياسة وحدا بها نحو الاعتدال، وكانت القيادة فى كل من القسم التنفيذى والكونجرس تعرف أين تقف الأخرى ، وكانت على استعداد للتوافق بما يتناسب والمصالح القومية والحزبية. ولم تكن الأيديولوجيا المعادية للشيوعية والسائدة تمثل حائلاً دون الأيديولوجيا العملية على الرغم من تأصلها فيما كان يعرف بالإجماع. وكان مقدراً لهذا الإجماع المبدئى أن يؤدى فى النهاية إلى كارثة فى ڤيتنام والقضاء على هذا الإجماع ذاته، ولكن الحقيقة أن وجود هذا الإجماع كان يعطى الفرصة للمناورة والأداء المعقول، وكان الدعم والمساعدات السخية ومعارضة الاستعمار أمراً مقبولاً من الناحية السياسية مع أنها كان لها ما يبررها فيما يتعلق بمناهضة الشيوعية.

ولنأخذ حالة السناتور أرثر ڤاندنبرج، النائب الجمهورى عن ولاية ميتشيجان، كمثال، فعندما تولى هذا الانفصالى السابق رئاسة لجنة مجلس الشيوخ للعلاقات الخارجية من ١٩٤٧ إلى ١٩٤٩، تحالف مع الإدارة فى إدخال البلاد فى حقبة جديدة لا سابقة لها من الوجود الدولى، إلا أن هذا السياسى القديم كانت لديه الأسباب الكافية للتوسع؛ فرغم تمجيده باعتباره «ملاك الثنائية الحزبية الحارس»، فإنه كان حزبياً ورجل دولة أيضاً.

وفى حديثه عن حدود التعاون كتب ڤاندنبرج قائلاً: «أعتقد أنه من المفيد بالنسبة للمجلسين التشريعى والتنفيذى ولكلا الحزبين السياسيين الكبيرين أن يستمرا فى مغامرة واحدة محددة من البداية وحتى النهاية بحيث تتم استشارتهم جميعاً فى كل مراحل التنفيذ»، لكنه أضاف قائلاً: «وأرى من جانبى أنه من المستحيل حدوث هذا الأمر كحدث يومى متواصل فيما يتعلق بكل المشكلات ذات الأهمية الدولية ، والتى تنهمر كل يوم على وزارة الخارجية».

كان السناتور يعلم أنه كان مضطراً إلى التعاون فى القضايا الأوربية المحورية المعاصرة له فى قوله : «كان الحزب الجمهورى فى مأزق؛ فإذا لم يتعاون فى قضايا العالم تعرض للوم لقضائه على السلام، كما حدث فى عام ١٩٢٠، وإذا تعاون لدرجة

كبيرة مع الإدارة الديمقراطية تعرض للاتهام بأنه ليست له سياسة خاصة به». وكان رد فعله يتمثل فى مساندته لسياسة ترومان الأوربية ؛ حيث «كان من المحتمل أن نفقد كل شىء» وهجومه على السياسة الآسيوية ؛ حيث «لم يكن لدىّ حل على أية حال».

كان هناك عدد آخر من الجمهوريين من أمثال ڤاندنبرج وعدد من المحافظين الديمقراطيين يكفى لضمان أغلبية ثابتة لمساندة المشروعات الخارجية لكل من الرؤساء ترومان وإيزنهاور وكيندى وجونسن. ومن عام ١٩٤٥ إلى ١٩٦٥، كان الرؤساء يتمتعون بأغلبية دائمة، فضلاً عن مجرد تأييد من كلا الحزبين. وطالما بقى الرؤساء فى بؤرة السياسة بقدر معقول من مناهضة الشيوعية كانوا يستطيعون الملاحة بين طرفى النقيضين الأيديولوجيين. كان اليسار مجرداً من أية قوة أو سلطة، فتمكن ترومان من الوصول إلى السلطة فى عام ١٩٤٨ حتى بعد ردة اليسار بقيادة نائب الرئيس السابق هنرى والاس. وكان اليمين أوسع نطاقًا وأعلى صوتًا وأكثر قوة من اليسار، ولكن عندما سقط السناتور جو مكارثى، أدرك المعتدلون أن اليمين ضعفت شوكته.

كانت السلطة مركزة فى المحور السياسى، وكانت بؤرة السياسة الخارجية فى قبضة النظام متمثلا فى مجموعة متجانسة من أصحاب البنوك والمحامين ومسئولى السياسة الخارجية، وكان معظمهم من شمال شرق البلاد وبراجماتيين فى معتقداتهم.

كان الإجماع السياسى على مناهضة الشيوعية يتمثل فى المحورية والأغلبية ويضفى عليهما ثباتًا ويوجههما، إلا أنه أدى إلى نوع من الجمود. وفى هذا الجمود، كمنت بذور دمار هذه البؤرة المحورية. وأدت معتقدات هذا الإجماع وقوته السياسية إلى التدخل الأمريكى فى ڤيتنام، لكن هذه المعتقدات ظلت على قوتها طالما ظلت الولايات المتحدة غير مضطرة إلى احتمال أزمة طويلة وطالما لم يكن هناك داع لأية تضحية بالأرواح أو بالأموال. وتمكن الثالوث الحديدى - الإجماع والمحورية والأغلبية - من النجاة بنفسه من عدة انتكاسات تمثلت فى ضياع قناة السويس فى سنة ١٩٥٦ ونكسة خليج الخنازير فى عام ١٩٦١ وصدمة الحرب الكورية، إلا أنه لم يفلت من مأزق ڤيتنام.

كان الحزن اليائس الذى نجم عن حرب ڤيتنام سبباً فى تدمير الإجماع وتحريك السلطة والقوة إلى المركز إلى أطراف النقائض السياسية؛ فدخل المعتدلون والليبراليون مع ورثة مبدأ هنرى والاس فى تحالف يسارى تمتع لأول مرة بنفوذ سياسى حقيقى، وبدأ هذا التحالف فى إعادة النظر فى المبادئ الأساسية للسياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب باعتبارها لا تتناسب مع العالم الجديد المتجه نحو مزيد من التعددية وغير مهيأة لتفهم حدود النفوذ الأمريكى فى عالم كهذا، وكان هؤلاء الليبراليون والمحافظون واليمينيون الذين ظلوا على تأييدهم للحرب يرون أن هذه الردة الليبرالية المعتدلة لا تقل عن الخيانة.

وفى عام ١٩٦٥، كان الانهيار المنظم فى نظام السياسة الخارجية الأمريكية قد بدأ، وبعد خمس سنوات زاد بصورة كبيرة. وانقسم المحور المركزى الذى كان بمثابة نواة الأغلبية والإجماع. وفى الوقت نفسه، أصبح التفوق فى القوة من نصيب أصحاب الاتجاهات المتطرفة، وتحطم المحور المركزى على يد اليسار فى الستينيات على صخرة ڤيتنام، ثم كان دفاع المحور المركزى عن الانفراج الدولى والحد من التسلح مع موسكو سبباً اعتبره اليمين نقطة ضعف. وهكذا أصبح المحور المركزى لا يمثل شيئاً، وبدا المحوريون وكأنهم يمثلون اتجاهاً جغرافياً لا فلسفياً؛ فلم يكن موقعهم يتحدد إلا بين أطراف النقائض تماماً. أما ما فشلوا فى إدراكه فهو أن أطراف النقائض لم تكن تهدف إلى الوصول إلى القوة. وفى أواخر السبعينيات، كانت ترمى إلى هزيمة المحوريين وهزيمة بعضهم البعض أيضاً.

دخلت السياسة الخارجية الأمريكية مرحلة جديدة أكثر تعقيداً من الناحية الأيديولوجية وأشد تسييساً، وكانت الآثار واضحة فى بناء السياسة الخارجية الأمريكية؛ فاحتدمت الصراعات الأيديولوجية داخل كل من الأحزاب بدرجة لا تقل عن احتدامها فيما بينها، وازداد ضعف الرؤساء بصورة مطردة. وساعدوا هم أنفسهم على إضعاف أنفسهم ببذلهم لوعود بتحقيق انتصارات أيديولوجية جديدة فى الخارج، وهى الوعود التى فشلوا فى تحقيقها. وتنحى النظام السياسى الذى كان يساعد على التماسك جانباً ليحل محله دعاة السياسة الخارجية ممن مزقوا النسيج المتماسك.

وتحولت المعارك على السلطة فيما بين حاشية الرؤساء وبارونات الحكومة إلى مشهد قومى، ودار الصراع بين الكونجرس ووسائل الإعلام الإخبارية حول ما تبقى. كانت كل من هذه المتغيرات تعزز الأخرى؛ فترسخت جميعها فى أنماط جديدة للرأى العام.

منذ عشر سنوات مضت، قام العالم السياسى جون مولر بتحديد نمط جديد من أنماط الرأى العام. يقوم هذا النمط على أساس أن الرأى العام عن السياسة الخارجية حتى أواخر الستينيات كان ينقسم إلى ثلاثة أقسام: طبقة قيادية محدودة لها آراء مشتركة حول الأهداف ووسائل تحقيقها، وفئة من المثقفين «انقادت» وراء القيادة الرئاسية والنخبة فى نزعتها التدويلية وفى سياستها الرامية إلى التدخل فى حقبة الحرب الباردة، وجمهور عريض ممن لا يؤمنون بالدولية ولا يقيمون وزنًا كبيراً للشئون الخارجية ويؤيدون سياسة تجمع بين السلام والقوة.

فى تحليله الأخير يرى ويليام شنيدر أن هذا النمط كان بدأ ينقسم فى أواخر الستينيات بسبب الاستقطاب الأيديولوجى داخل الطبقة القيادية. «فظهرت جماعات نخبة مضادة فى كل من اليمين واليسار تتحدى سيادة نظام السياسة الخارجية القديم»،[٣] مما أدى إلى شق صفوف أتباعه والقضاء على الإجماع، وأصبح الجمهور العريض بدوره أكثر نشاطًا وأصعب قياداً بسبب اقتحام الأخبار التليفزيونية الخاصة بالشئون الخارجية لبيوتهم؛ فكان مطلب الجمهور هو «لا للتورط العسكرى الأمريكى ولا للمكاسب الشيوعية» فى آنٍ معًا.

وفى السنوات الأخيرة ازداد تذبذب الرأى العام فيما يتعلق بالقضايا الجوهرية، مما جعل الحسابات السياسية أشد تعقيداً. وفى خلال عقد من السنين، تبين من استطلاعات الرأى رغبة الجماهير فى إجراء تخفيضات كبيرة فى موازنة الدفاع، ثم الرغبة فى زيادة موازنة الدفاع، ثم العودة مرة أخرى إلى المطالبة بإجراء تخفيضات على النفقات العسكرية؛ فكان من الواضح أن الجماهير أصبحت أقل صبراً وثباتًا فى الرأى. وانعكاسًا لتوجهات الرأى العام، انقسمت الأحزاب والاتجاهات السياسية فى الرأى، وكما انتزع بارى جولدووتر ترشيح الحزب الجمهورى من نيلسون روكفلر فى عام ١٩٦٤ وانتزع السيطرة على الحزب من هيئته الليبرالية الشرقية، أظهر أتباع

يوجين مكارثي في عام ١٩٦٨ تحديًا جوهريًا لسلطات الحزب الديمقراطي. وفي السبعينيات، اكتسبت الانتخابات الرئاسية الأولية أهمية أكبر، ومد الدعاة الأيديولوجيون في كلا الحزبين نفوذهم. ولا شك أن الجمهوريين الليبراليين والديمقراطيين المحافظين يلعبون اليوم دوراً محدوداً للغاية في مؤتمراتهم الرئاسية بالمقارنة بما كانوا عليه قبل ١٩٦٥. وفي عام ١٩٦٠، أثنى كلا الحزبين على الثنائية الحزبية وطالبا بزيادة القوة العسكرية ورفع المعونات وبدء مساعي الحد من التسلح مع الاتحاد السوفيتي، وتم كل ذلك بلغة خطاب متشابهة إلى درجة تدعو للدهشة. وبحلول عام ١٩٨٠، اتخذ الحزبان مواقف متباينة فيما يتعلق بالتعامل مع موسكو وحقوق الإنسان ومعظم قضايا العالم الثالث.

وتقع مسئولية الشقاق على عاتق الرؤساء، وإذا كان من الممكن وصف الإدارة الرئاسية للسياسة الخارجية حتى عام ١٩٦٤ بأنها «إمبريالية»، فإنه ليس بمستغرب أن توصف فيما بعد بأنها «غير مسئولة». وقبل السقوط كان الرؤساء يستقون نفوذهم وسلطاتهم فيما يتعلق بشئون الأمن القومي من الإيمان بأنهم فوق مستوى السياسة وبأنهم يمكن أن يضحوا بمكاسب سياسية قصيرة المدى في سبيل أهداف بعيدة المدى ، وبأنهم يجسدون المصلحة القومية بصورة ما. وكثيراً ما كانوا يستغلون السياسة الخارجية منذ عام ١٩٦٤ في تعزيز مواقفهم الشخصية. وهكذا حولوا مضمون السياسة الخارجية إلى مسائل شخصية ، وأضفوا عليها صبغة سياسية أكبر بل أحيانًا ما كانوا يفرغونها من مضمونها. وبهذا أصبحوا كغيرهم من السياسيين ، وخضعت أقوالهم وحقائقهم ودوافعهم وسلوكياتهم للفحص الدقيق وتعرضت للشكوك؛ لذا فقد بدوا سلطاتهم عبثًا في سبيل تحقيق أغلبيات ثابتة، وبهبوطهم إلى المنزلقات السياسية أضفوا على المعارضة صفة شرعية لأسباب سياسية.

إن الرؤساء منذ عهد جون كيندي فصاعداً وضعوا أنفسهم في مأزق ببذلهم الوعود الضخمة في حملاتهم الانتخابية كالوعد بتجنب الحروب وإيقاف المد الشيوعي؛ فكانوا يتعهدون بما لا قبل لهم به، ولم يكن هذا ليؤدي إلا إلى إيقاظ الجماهير من أوهامها.

إن السياسة politics والنهج السياسى policy لابد أن يلتقيا، والحوار الديمقراطى يفرز قرارات معقولة فى مجال السياسة الخارجية أكثر مما يفرزه الإيمان الراسخ. فلا إمكانية ولا ضرورة للعودة إلى عهود الإجماع فى الرأى. ويبقى سؤال: كيف لنا أن نستخدم مؤسسات السياسة الخارجية التى اكتسبت مزيداً من الانفتاح والديمقراطية بصورة مسئولة؟ هل نستخدمها بغرض تصميم سياسات ناضجة تتسم بالاستمرارية والتماسك، أو نستغلها لتحقيق مكاسب سياسية قصيرة المدى؟ إن القوة الدافعة للرؤساء الأمريكيين فى اتخاذهم لقرارات كبرى غالباً ما تهدف إما إلى تحقيق مكاسب سياسية قصيرة المدى - من قبيل وضع خصومهم السياسيين فى وضع حرج أو تشتيت الانتباه عن المشكلات الداخلية أو تسجيل أهداف سياسية - وإما إلى إشباع مجموعة من المبادئ التى لا تمت كثيراً إلى الواقع، بل ترضى المنظّرين السياسيين (يمكن تعريف المنظّر بأنه الشخص الذى يعرف الإجابات قبل أن يطلع على الحقائق). وهناك أمثلة على ذلك؛ فقد مضى جون كيندى قدماً فى غزوه لخليج الخنازير فى عام ١٩٦١ (على الرغم من احتمالات الفشل) بسبب حملته الانتخابية وخوفه من أن يتهم بالتردد؛ فكان يتحدث إلى الناس سراً عن فشل قضية ڤيتنام، لكنه لم يفعل شيئاً لتجنيب الشعب الأمريكى المخاطر أو الحد منها، بل إنه أشعل حماسهم بخطبه ورفع معدلات التورط العسكرى الأمريكى.

سمح ليندون جونسون لمشكلة ڤيتنام بأن تزداد التهاباً فى حملته الانتخابية لعام ١٩٦٤، فى حين أنه ضلل الشعب فيما يتعلق بوعوده وآرائه البلاغية ومنطقه وما جر البلاد إليه من مصير، ثم فشل فى تحديد موقفه من الحرب، فرفض استدعاء الاحتياط، ما حد من القوة العسكرية البشرية المتاحة، إلا أنه فى الوقت نفسه هدأ من روع بعض النقاد، كما ألغى اقتراحات برفع الضرائب لتمويل آلة الحرب، مما أدى إلى موجة فادحة من التضخم فى السنوات التالية.

أشاع ريتشارد نيكسون ومعه هنرى كيسنجر فكرة فحواها أن الانفراج الدولى مع الاتحاد السوڤيتى كان يعنى «بنية راسخة للسلام» و«حقبة من الحوار لا المواجهة» عندما أدرك كلاهما تمام الإدراك أن هناك مشكلات متأصلة فى العلاقات مع موسكو.

وكان هذا عاملاً ساعد نيكسون على صد التحدى على يساره فى انتخابات ١٩٧٢، إلا أن المعايير التى وضعاها للسلوك السوفيتى كانا يعلمان أن موسكو لن تفى بها.

وترك كل من نيكسون وكيسنجر عدداً من المسائل الغامضة معلقة فى نص اتفاقية "سولت ١" للأسلحة الهجومية فى عام ١٩٧٢ لمجرد عدم مغادرة قمة موسكو صفر اليدين، وعندما استغلت موسكو هذه المسائل الغامضة فيما بعد، اضطرا لاتهام السوفيت بالخديعة، وبهذا ألقيا للمرة الثانية ستاراً من الشك على منجزاتهما.

وقرر جيرالد فورد عدم إتمام مفاوضات سولت ٢ على الرغم من أن كيسنجر وغيره كانوا يؤمنون بإمكانية إتمامها، وكان قراره هذا نابعًا من خشيته من إعطاء ذخر سياسى لخصمه من الحزب الجمهورى، رونالد ريجان، ثم أدرك فورد وغيره فيما بعد أن هذا التردد ربما كلفه الرئاسة ثمنًا فى سباقه ضد كارتر، وكانت النتيجة على حساب عملية الحد من الأسلحة وضد رصيده السياسى.

ومضى جيمى كارتر قدمًا فى برنامجه لحقوق الإنسان ومجهوداته للحد من انتشار الأسلحة النووية إلى درجة النجاح فى الحد من دور حلفاء أمريكا دون مبرر. كما استغل احتجاز إيران لعشرات من الرهائن الأمريكيين ولعب على الأزمة كسبيل لتحييد ما أبداه السناتور إدوارد كيندى من تحدٍ له فى الانتخابات الأولية. وكانت هذه القضية نفسها سببًا فى القضاء عليه، إضافة إلى جهوده الفاشلة للظهور بمظهر من يحارب حتى النفس الأخير فى الحرب الباردة فى مواجهة اتهامات ريجان له بالضعف والتخاذل.

ولأسباب سياسية، قام ريجان برفع حظر تصدير القمح الذى كان كارتر فرضه على السوفيت فى أعقاب غزوهم لأفغانستان، ومارس ضغوطًا على حلفاء أمريكا حتى لا يبيعوا منتجات صناعية لموسكو. وكان هذا سببًا لإرضاء الفلاح الأمريكى، إلا أنه كان بلا معنى بالنسبة للحلفاء، كما لم يكن ثم معنى فيما بعد لفرضه عقوبات تجارية على أى حليف يبيع المعدات النفطية والغازية لموسكو لمجرد أن خصومه قالوا له إن الحلفاء لن يمتنعوا عن بيعها.

وفى لبنان، أرض الخلافات الدينية والطائفية منذ العصر التوراتى، تردد ريجان بين الأيديولوجيا والنفعية السياسية. وبتركيزه على البعد الشرقى-الغربى من الصراع، أصر على أن أى تراجع عن تأييد الحكومة المنهارة للرئيس أمين الجميل، كان يعنى تدمير مصداقية أمريكا فى العالم، لكنه غير مساره عندما اقتربت الانتخابات فى البلاد ، وأصدر أمرًا بسحب القوات البحرية الأمريكية، وهو مسار كان قد رفضه من قبل باعتباره "استسلامًا" لا مجال لقبوله.

كما أصبح ريجان أول رئيس منذ الحرب العالمية الثانية يؤكد أن الولايات المتحدة أضعف عسكريًا من الاتحاد السوفيتى. وكان يهدف من وراء هذا إلى التأكيد على أن الحالة العسكرية معكوسة ، وأن الاتفاق العسكرى يحتاج إلى دعم، إلا أن الأمر كان يختلف تمامًا حين يعلن رئيس الدولة على العالم ضعفه العسكرى المزعوم، مما كان يعنى إحباط الأصدقاء وتشجيع الخصوم. وربما كانت للإشارة المتكررة إلى ضعف أمريكا قيمة بالنسبة للولاء الحزبى، إلا أنها كانت دبلوماسية مثيرة للشكوك.

لم يكن لهذه الأقوال والأفعال معنى على صعيد السياسة الخارجية، كما لم تكن صادرة عن غباء من جانب مسئولين يتصرفون برعونة دون معلومات كافية أو دون اعتبار لوجهات النظر الأخرى؛ بل كانت تصرفات محسوبة تحكمها السياسة والأيديولوجيا. وهذا ليس معناه أن الرؤساء فى العشرين عامًا الماضية لم يتخذوا قرارات دفاعية متزنة، إلا أن قراراتهم هذه كانت لا تطاول قرارات أسلافهم. ومما يذكر أيضًا أن المنجزات التى قاموا بها كانت غالبًا ما تدفن تحت تصرفاتهم اللا مسئولة؛ فتعرضت جهود ليندون جونسون فى أوروبا والعالم الثالث للتجاهل بسبب ڤيتنام، وتضاءلت سياسة الانفراج الدولى التى تبناها ريتشارد نيكسون تجاه موسكو والانفتاح على الصين أمام منطقه المثير للشقاق وإطالته أمد الحرب فى ڤيتنام وغزوه لكمبوديا ومساعدته على الإطاحة بحكومة ديمقراطية منتخبة فى شيلى. كما ضاعت معالم الثبات الذى تميز به جيرالد فورد فى عامه الأول أمام تخليه اللاحق عن سياساته تحت ضغط من ريجان. وتبددت قيمة الأداء الجيد الذى قام به جيمى كارتر بإنجازه لاتفاقيات كامب ديڤيد وحصوله على تصديق مجلس الشيوخ على معاهدات

قناة پنما - وهو ما أدى إلى تحقيق تقارب ملموس بين الولايات المتحدة والدول النامية- فى غمار المناورات السياسية لعام ١٩٨٠. وتقلص نجاح رونالد ريجان فى استعادة الاحترام للقوة الأمريكية أمام تصريحاته المبكرة التى أعرب فيها عن مناهضته للحد من التسلح وفشله فى التعامل المتزن مع السوفيت.

إن الانهيار لم يصب الرئاسة والرؤساء وحسب، بل ألم بالنظام السياسى الأمريكى كله، فهو حالة من اللامسئولية الجماعية «حيث لا يفرز الفشل المتكرر تصحيحًا متميزًا فى أنماط السلوك الأساسية وفى المؤسسات» حسب قول توماس هجز(٤) . وكانت حالة الرعونة الرئاسية مصحوبة بحالة رعونة متنامية لدى جماعات النخبة والكونجرس ووسائل الإعلام الإخبارية؛ فتغذت جميعها على بعضها البعض ونشرت الفوضى.

إن النخبة الأمريكية لا تتحلى بالمسئولية، ويبدو أنها كرست جهودها للقيام بأعمال تؤدى إلى خلق نهج ثابت للعمل السياسى. فالنخبة القديمة التى كانت تتكون من أهل الشمال الشرقى والتى كانت تتميز بالتجانس والبراجماتية والإيمان بالثنائية الحزبية وعدم التفرغ تم تصنيفها ضمن نخبة أكبر وأكثر تنوعًا تتكون من محترفى السياسة الخارجية المتفرغين. ولا شك أن تنوعهم وخبرتهم لهما قيمتهما، إلا أنهم يتميزون بطابع أكثر تسييسًا وأيديولوجية من أسلافهم.

وعلى الرغم من عيوب النخبة السياسية وميلها إلى العقائدية فقد لعبت دور الكابح بالنسبة للسياسة؛ فكانت تمثل الرأى السليم والاستعداد لسماع الرأى الآخر والأخذ به فى نطاق محدد ولديها الإحساس بالمسئولية وتوافق الآراء حول السياسات والمؤسسات. أما نخبة اليوم فى مجال السياسة الخارجية فتساعد على الزج بالنهج السياسى إلى السياسة الداخلية ودفع الحوار إلى أقصى النقيض؛ فلم تعد مصدرًا ثابتًا للتأييد الفعال لسياستنا القومية، ولا تؤيد سوى الرؤساء الذين يخدمون مصالحها بالفعل.

ولا يتحلى الكونجرس بتحمل المسئولية. ففى العقدين الماضيين، دأب على وضع العراقيل أمام بعض السياسات المتماسكة التى اتخذها بعض الرؤساء دون أن يطرح

بدائل حقيقية. وأعضاء الكونجرس يولون اهتمامهم إلى العناوين الرئيسة وإلى كسب النفوذ أحيانًا. وفى حين يعيق الكونجرس الرؤساء عن ممارسة مسئولياتهم نجده لا يتحمل مسئولياته فى المشاركة فى اتخاذ القرارات الصعبة أو طرح بدائل جادة.

الحقيقة أن الرئيسين جونسون ونيكسون فعلاً الكثير مما يثير حنق أعضاء مجلس الشيوخ وممثلى كل الاتجاهات السياسية؛ فكان من المحتم أن تؤدى الحروب السرية والازدواجية إلى إثارة رد فعل لدى الكونجرس. ففى السبعينيات، سن المشرعون الكثير من القوانين ليجعلوا من أنفسهم جزءًا من العملية السياسية، إلا أن الآراء فى الكونجرس نفسه كانت متباينة والسلطات مشتتة لدرجة أن الكونجرس كانت تتجاذبه عدة تيارات فى ذات الوقت.

إن ما قام به الكونجرس من أعمال ليعد جليلاً بحق. وفى مقدمة هذه الأعمال إيقاف الإدارات والتحقيق معها وإجبارها على تفسير تصرفات مهمة ومريبة، ولم يكن الكونجرس يتقبل دون مناقشة ما تقدمه إدارتا كارتر وريجان من برامج مختلفة لإقامة منصات صواريخ إم أكس. وكان للكونجرس دور يؤديه فى تحديد ما إذا كان على القوات الأمريكية أن تشارك فى حرب، إلا أن الكونجرس كثيرًا ما فشل فى تطبيق قوانينه أو فى التعاون مع المسئولين التنفيذيين بهدف إنجاح مساعيهم.

وما أن تجرأ الكونجرس فى أعقاب تجربتى ڤيتنام و ووترجيت على تأكيد وجوده تجرأت معه وسائل الإعلام القومية، وتحولت الصحافة التحقيقية اللازمة لتتبع انتهاكات هذه الحقبة إلى نموذج يحتذى. أما وسائل الإعلام الإخبارية عامة والتليڤزيون خاصة فلم تتعامل جيداً مع الأفكار والمؤسسات؛ فهى متواجدة بصورة أكبر داخل البيوت تعرض شخصيات وتصريحات متطرفة مقتضبة. ومن ثم ففى عصر زادت فيه السياسة والأيديولوجيا قامت وسائل الإعلام بتضخيم مستمر لأسوأ ملامح النظام وعجلت بالانهيار.

والثمن الذى يدفعه الأمريكيون فى مقابل هذا الانهيار باهظ بحق فى وقت يحتاج فيه الأمريكيون إلى إخصاب قوتهم وإلى استثمارها بصورة فعالة، وفى وقت لا مفر لهم فيه من المشاركة فى الشئون العالمية، وفى حقبة يتطلع فيها الآخرون إليهم

كنموذج للنضج والاتزان فى التعامل مع القضايا الدولية ذات التعقيدات المتزايدة، وفى الوقت نفسه، نجد الآخرين لا يعملون للأمريكيين أى حساب منذ الحرب العالمية الثانية.

ذات ليلة فى ديسمبر ١٩٨١، وفى الكنيست الإسرائيلى، أعلن مناحم بيجن رئيس الوزراء قراراً بضم مرتفعات الجولان السورية. ومنذ حرب ١٩٦٧ الإسرائيلية العربية، عندما استولت إسرائيل على أجزاء من المرتفعات السورية، أصبح من العناصر الرئيسة للسياسة الأمريكية الحيلولة دون تحول مرتفعات الجولان إلى عقبة فى طريق المحادثات السورية الإسرائيلية؛ فسأل مراسل أمريكى أحد أعضاء الكنيست عما إذا كانت ثمة مشكلات مع واشنطن حول عملية الضم، فأجابه قائلا: « لمدة يومين ربما، لكننا جربنا من قبل كيف تتغلبون على مشاكلكم معنا بسرعة شديدة».

وفى عام ١٩٨٢، وفى المملكة السعودية، وفى أثناء رحلة قام بها وزير الدفاع كاسبر واينبرجر (المعروف بصداقته للسعوديين) سأل أحد الصحفيين الأمريكيين أحد العسكريين السعوديين عما وعدت به حكومته الأمريكيين فى مقابل صفقة الأسلحة المتقدمة التى عقدت لتوها، وكان واضحًا للجميع ما واجهته الإدارة من معارضة للحصول على تصديق الكونجرس على مثل هذه الصفقات، إلا أن الازدراء فى إجابة المسئول السعودى كانت لا تقل صراحة عن الاستخفاف الذى أبداه المسئول الإسرائيلى إذ قال: «أنتم مجرد تجار أسلحة ونحن ندفع نقداً».

وظل الدبلوماسيون الأفارقة أيضاً يتساءلون عن الاتجاهات الأمريكية: هل نعتقد حقًا أن إقامة علاقات أوثق مع حكومة جنوب أفريقيا يمكن أن يساعد على وضع حد للتفرقة العنصرية كما اقترحت إدارات كل من نيكسون وفورد وريجان؟ أم أن الولايات المتحدة تسعى إلى إبعاد نفسها عن الحكومة البيضاء فى جنوب أفريقيا طالما حرمت السود من ممارسة حقوقهم حسبما كان الاتجاه فى ظل إدارتى جونسون وكارتر؟

والأمم الأخرى لا تستطيع أن تتجاهل أمريكا، وهى لاتتجاهلها؛ فالنفوذ الأمريكى لايزال قوياً، وتعد واشنطن طرفًا فى كل قضية عالمية تقريبًا، ولكن ماذا

يمكن للولايات المتحدة أن تفعل فى الشرق الأوسط مثلاً ، بينما يعتقد قادة إسرائيل أنهم لا يجب أن يخشوا شيئًا حين يتلاعبون بالمصالح الأمريكية، وبينما يعتقد القادة السعوديون أن الأمريكيين يولون اهتمامًا إلى المال أكبر من اهتمامهم بالسياسة؟! ولماذا يتبعنا الأوروبيون بينما لايستطيعون التنبؤ بما يؤدى إليه الغد؟! هذا ما نعنيه حين نقول إن الأمريكيين لم يعد يُحسب لهم حساب.

إن لهذا الأمر ثمنًا فادحًا؛ فقوة عظمى كأمريكا لا يمكن أن تسنح لها فرصة للتغلب على العراقيل الدولية إلا إذا مارست ثقلها فى كل وقت؛ فالمثابرة والثقل هما أمضى أسلحة الدبلوماسية، إلا أن هذا الثبات وهذا الصبر لا يتأتيان إلا بنظرة تحظى بالقبول العام للمصالح القومية الأمريكية. وعندما تتحكم النزوات السياسية والأيديولوجية فى سلوك أمة تتغير قيادتها كل أربع سنوات لا يكون لها مثل هذه الثوابت المحددة. لا شك أن الدول الأخرى تغير سياستها، لكنها جميعًا تعد نماذج للاستقرار، على خلاف الولايات المتحدة؛ فالسياسة بالنسبة إليهم (كما كانت بالنسبة للأمريكيين فى أعقاب الحرب العالمية الثانية) توجهها مجموعة ثابتة ومستمرة من المبادئ وتحكمها الجغرافيا والضرورات الاقتصادية والأهداف المشتركة بين النخبة الحاكمة. وهى أمور تنتقل برمتها من حكومة إلى حكومة فى كل الدول تقريبًا، سواء كانت القيادة محافظة أو اشتراكية. فلم يطرأ تغير كبير على سياسات ألمانيا الغربية حين تنحى حزب شميت الديمقراطى الاجتماعى ليخلفه الحزب الديمقراطى المسيحى بزعامة هلموت كول، ولا حين حل فرانسوا ميتران فى فرنسا بمبادئه الاشتراكية محل سلفه الأكثر تحفظًا ڤاليرى جيسكار ديستان، ولا حين توفى ليونيد بريجنيف فى الاتحاد السوڤيتى وخلفه يورى أندروبوف .

وبالنسبة لمعظم الدول، لا تتغير المصلحة القومية بصورة جذرية عبر القرون إلا بالحروب والثورات، وهذا ما حدث مع الثورة الروسية فى عام ١٩١٧، ومع ماوتسى تونج بالصين فى أعقاب الحرب العالمية الثانية، ومع فيدل كاسترو عند اعتلائه السلطة فى كوبا فى عام ١٩٥٩، وحين أطاح آية الله الخمينى بعرش الشاه فى إيران عام ١٩٧٩، وحين نالت دول أفريقيا استقلالها. وكان هذا بالنسبة للآخرين يعد تغييرًا

جذريًا. أما بالنسبة للأمريكيين، فلا يكلفهم الأمر سوى إجراء انتخابات أو تغيير فى الأولويات السياسية للدعوة إلى إحلال أنماط جديدة.

كانت الولايات المتحدة مختلفة على الدوام كما قال المراقب الفرنسى ألكسيس دى توكفيل منذ ما يربو على قرن من الزمان؛ فبقدر ما يتميز به الأمريكيون من استقرار وبراجماتية فى سياستهم الداخلية فإنهم أيضًا أيديولوجيون وواهمون فى شئونهم الخارجية؛ فكانت الدول الأخرى توصم بالتحلل فلا يقربونها، أو بالخطيئة فيدمغونها. كان ذلك ممكنًا منذ قرن؛ فكان الأمريكيون يستطيعون العيش فى عزلة عن الحروب السياسية بأوروبا، ثم يمضون قدمًا فى فرض أفكارهم فرضًا، ثم يتراجعون مرة أخرى إلى ما وراء المحيط ويختبئون وراء ثرائهم. أما بعد الحرب العالمية الثانية، فلم يكونوا يستطيعون أن يلونوا بأوهامهم الانعزالية، وكان يبدو للآخرين أن الولايات المتحدة استوعبت الدرس ، وأدركت أن رخاءها مرتبط بالعالم الخارجى ، وأن الحياة الدولية معقدة وتتسم بالغموض. وكان الأمريكيون قد تعلموا درسًا فى ضرورة التعاون والحفاظ على السلام بالقوة وحدها . وكانت عضوية الأمم المتحدة ومشروع مارشال والمساعدات الأجنبية وإقامة المؤسسات المصرفية الدولية وحلف شمال الأطلنطى دلائل على نضج جديد؛ ففى قلب التغيير الخلاق الذى حدث فى أعقاب الحرب العالمية الثانية، ظهرت نزعة دولية ناضجة أدركت أن مصالح أمريكا يخدمها على المدى البعيد السعى نحو أهداف مشتركة ومصالح متبادلة مع سائر الدول. من ثم كانت أهمية مساعدة أوروبا واليابان على استعادة قوتهما لا فى مواجهة الاتحاد السوفيتى وحسب، بل من أجل اقتصاد عالمى قوى أيضًا.

إن قادة ما بعد الحرب العالمية الثانية كانوا يتقبلون العالم كما هو باعتباره مكانًا مزدحمًا بالصراعات الدائمة؛ فلم يسعوا إلى إعادة صوغه على النسق الأمريكى، بل إلى التصرف فى نطاق الممكن وإلى إسقاط القوى التى تتهدد الكيان العالمى وإلى مساندة تلك التى أقامت التعاون على أساس المصلحة الذاتية المستنيرة، ثم حدث شىء؛ فربما بدأت أمريكا فى التحول عن نظرتها الدولية القائمة على المصلحة إلى أنماط جديدة من القومية على أثر صدمة فيتنام المهينة. وساعد على هذا التحول

الإحباط الذى سببته أزمة الرهائن فى إيران، ولم يكن يعنى العودة إلى الانعزالية القومية فى العشرينيات والثلاثينيات، بل كان شكلاً جديداً ومعقداً من القومية.

إن الإيمان بأن فرض الإرادة القومية والقوة العسكرية الأمريكية يمكن أن يؤدى إلى فرض نهجها على العالم يمثل بالنسبة لكثرة من المحافظين رفضًا للتعاون مع الحلفاء والخصوم فى سبيل تحقيق مكاسب متبادلة؛ فلأول مرة منذ عشرات السنين نجد أعنف هجوم على حلفائنا الأوروبيين صادراً عن اليمين الأمريكى. أما بالنسبة لليسار، فقد اتخذت النزعة القومية شكل إصرار عقائدى على تطبيق الأفكار القومية بغض النظر عن الواقع الثقافى والسياسى فى سائر المجتمعات. وفى الوقت الذى كان يتحدث فيه سيروس ڤانس، وهو من أنصار النزعة الدولية من المدرسة القديمة، عن دفع حقوق الإنسان قدمًا بصورة عملية مرنة، كان رئيسه يصور هذه السياسة نفسها على أنها حملة صليبية أخلاقية. وكان كارتر فى هذا يكرر خطأ وودرو ويلسن الذى كان قد فشل فى الترويج لرؤيته عن عالم ما بعد الحرب؛ لأنه كان يقدمها باعتبارها مبدأ شخصياً ؛ فكان كلاهما يبدى اهتماماً بصفاء رؤيته أكبر مما يبديه لتحقيق التعاون الضرورى سواء فى الداخل أو فى الخارج لتحقيقها. وبالنسبة لكثير من الساسة الليبراليين الذين كانوا يحرصون على أصوات الناخبين من العمال، كانت ثمة نزعة قومية اقتصادية نامية تتمثل فى تأييدهم لفرض الحماية ضد المنافسة الأجنبية.

كانت النزعة القومية الجديدة لدى كل من اليمين واليسار تشبه بعض التوجهات الأمريكية القديمة؛ فكانت تعزف على وتر الجهل بالظروف العالمية. فالأمريكيون نادراً ما يتحدثون لغة أجنبية، فى حين أن اللغة هى السبيل الوحيد للنفاذ إلى جوهر أية ثقافة أخرى. وكانت النزعات القومية الجديدة تعكس نفاد الصبر التقليدى الأمريكى تجاه تعقيدات المشكلات الدولية. واستغل منظرو النظام السياسى فى كل من اليمين واليسار هذه التوجهات ، ووعدوا بإيجاد حلول للمشكلات المستعصية ، وحجبوا تأييدهم عن أى جهد لحل هذه المشكلات ما لم يتفق تماماً مع فلسفاتهم. إن نظامنا أصيب بسكتة قلبية وأخذ فى الانهيار بصورة منتظمة.

هوامش

(١) واشنطن بوست، ٥ مايو ١٩٨٣.

(٢) تايم، ٩ ابريل ١٩٨٤، ص ٦٧.

(٣) وليام شنيدر، «الرأى العام»، مقالة نشرت فى كتاب السياسة الأمريكية تجاه السوفيت الذى قام بجمعه جوزيف ناى (New Haven: Yale University Press, 1984).

(٤) توماس هجز، «التداعى: ثمن اللا مسئولية الجماعية»، فى *Foreign Policy* ص ٢٥، خريف ١٩٨٠، العدد ٤٠.

الفصل الثانى

انقسام القيادة
معتقدات السياسة الخارجية الأمريكية
لدى القادة الأمريكيين من ١٩٧٦ إلى ١٩٨٤

أول هولستى ، جيمس روزينو

تقبل الشعب الأمريكى فى عشرين سنة التى أعقبت نهاية الحرب العالمية الثانية عدداً من المبادئ الأساسية عن الشئون الخارجية ودور البلاد فى العالم، ومن هذه المبادئ:

- تتحمل الولايات المتحدة مسئولية المشاركة فى جهود تهدف لإقامة عالم مستقر على أسس عادلة. كان هناك انعزاليون بارزون بلا شك، ومنهم الرئيس الأسبق هربرت هوفر الذى كان يرى أن مثل هذه الجهود تؤدى حتمًا إلى إفلاس البلاد. وحتى من كانوا يؤيدون النزعة الدولية اختلفوا حول الأولويات (أوروبا فى مقابل الشرق الأقصى مثلاً)، وحول تفاصيل التطبيق، إلا أن غالبية كبيرة من القادة الأمريكيين كانوا مقتنعين بأن حقبة الثلاثينيات تمخض عنها إفلاس النزعة الانعزالية.

- يجب على الولايات المتحدة أن تشارك بصورة فعالة وواضحة فى المنظمات الدولية؛ فكان البعض يأمل ويعتقد أن الأمم المتحدة يمكن أن تكون بشيراً بنوع من الفدرالية

العالمية (كأن تتحول مثلاً إلى "الفدراليون العالميون المتحدون")، بينما ساور الشك بعضًا آخر (ومنهم دين أتشيسن وزير الخارجية الأسبق)، إلا أن هذه المسألة لا تقوض أركان الفرضية.

- إن الولايات المتحدة ينبغى أن تشارك بل أن تحتل مكانًا قياديًا فى خلق تحالفات إقليمية سلمية. وكان تكوين حلف شمال الأطلنطى فى عام ١٩٤٩ وما تلاه من عاصفة النشاط التحالفى فى العقد الذى إلى يمثل خروجًا حادًا عن هذا المبدأ فى المئة والخمسين عامًا التى تشكل تاريخ استقلال الولايات المتحدة. كان الكثيرون فى فترة ما بين الحربين العالميتين يؤمنون بأن الحلفاء المتهورين يجرون البلاد إلى حروب لا ضرورة لها. وفى أعقاب الحرب العالمية الأولى، أكد معظم القادة فوائد التحالفات من حيث الردع والأمن الجماعى.

- كان تحرير التجارة الخارجية أمرًا ضروريًا لتفادى حروب تجارية مدمرة تضر بالدول كلها، بل ربما تؤدى إلى اضطرابات سياسية. وكانت الرؤية السائدة تبدو كأنها مستقاة من «دروس الثلاثينيات» حين نشبت حروب تجارية وحدث كساد عالمى وانهارت الحكومة الديمقراطية فى ألمانيا وبقاع أخرى من أوروبا. وكانت النتيجة تأييدًا كبيرًا لإجراءات بريتون وودز واتفاقية التعريفة الجمركية العامة والتجارية وما إلى ذلك.

- إن برامج المعونة الخارجية - الاقتصادية والعسكرية - ليست مجرد التزام من جانب أغنى دولة فى العالم، بل هى أيضًا تعبير واضح عن المصالح القومية الأمريكية.

- تمثل سياسة الاحتواء دون "الردع" أو الحرب الوقائية (أو العودة إلى العزلة) أشد الوسائل فعالية لمواجهة المد السوفيتى. وكانت هناك خلافات حول الأولويات والتفاصيل حتى بين الأغلبية المؤيدة لسياسة الاحتواء. فكانت لجورج كينن -الأب الفكرى لسياسة الاحتواء- تحفظات خطيرة على الخطاب المفتوح الذى وجهه الرئيس ترومان إلى الكونجرس فى ١٢ مارس ١٩٤٧ حيث وضع ترومان بعض الحدود للجهود الأمريكية الممكنة لحماية الدول من الإمبريالية السوفيتية. وتورط جون فوستر دولز فى بعض التجاوزات البلاغية فى هجومه على سياسة الاحتواء بوصفها سياسية تتسم بالجمود لا الدينامية فى الحملة الانتخابية لعام ١٩٥٢. وفى محاولة من جانبه لإظهار تخليه عن السياسات القديمة، أجبر كينن على التقاعد فى عام ١٩٥٣، إلا أن سياسات دولز كانت فى جوهرها استمراراً لسياسة الاحتواء. وكانت هذه السياسة نفسها مقبولة كرد فعل مناسب للتحدى السوفيتى .

ونتيجة للقبول الواسع الذى حظيت به هذه المبادئ، تمكنت إدارات ترومان وإيزنهاور وكيندى من الركون إلى رد فعل إيجابى من جانب الكونجرس ووسائل الإعلام وسائر القادة والجمهور المستنير عندما اتبعوا سياسات تقوم على الأسس المذكورة .

وانقسم الإجماع على السياسة الخارجية والذى ساد فى الفترة من ١٩٤٥ إلى ١٩٦٥ بسبب حرب ڤيتنام. واتسمت فترة ما بعد ڤيتنام بالخلاف حول تطبيق مبادئ أساسية وتفاصيل التطبيق، وتميزت بفقدان الإجماع على معتقدات جوهرية تتعلق بالنظام الدولى والدور الأمريكى المناسب فيه والإستراتيجيات الملائمة لتحقيق المصلحة القومية، فظهرت ثلاثة اتجاهات مختلفة تماماً فيما يتعلق بالشئون الدولية فيما بين القادة الأمريكيين .

ثلاثة توجهات نحو الشئون الخارجية:[١]

دولية الحرب الباردة[٢]

كان أنصار النزعة الدولية فى أثناء الحرب الباردة يولون اهتماماً إلى العلاقة بين الشرق والغرب ، ويحددون على هذا المحور التحديات الجوهرية التى تواجه إقامة نظام دولى مستقر وعادل. وهؤلاء لا ينكرون أن النظام الدولى طرأت عليه تغيرات منذ الخمسينيات، إلا أنهم يرون مع ذلك نوعًا من الاستمرارية متأصلاً فى بنية النظام ومصادر تهديد السلام والاستقرار والدور الدولى الملائم للولايات المتحدة وأشد أدوار السياسة الخارجية فعالية. كما يدركون أن هناك عالمًا تدور فيه الصراعات ، وأن الانقسامات الرئيسة فيه هى التى تفصل الولايات المتحدة وحلفاءها عن الإمبراطورية السوفيتية، وتتشابك فيه معظم القضايا الشائكة والصراعات المعلنة تشابكًا شديداً فيما بينها. وربما وجدنا خلاصة هذه الرؤية الخاصة بالشئون الدولية فى قول رونالد ريجان: «دعونا من خداع الذات، فالسوفيت وراء حالة الاضطرابات الراهنة. ولو لم يكونوا مشاركين فى لعبة الدومينو هذه لما وجدنا أية نقاط ساخنة فى العالم».

وأية اضطرابات تحدث فى منطقة ما فى ظل نظام بهذه التركيبة يكون لها صداها على الساحة الدولية كلها، ونتائج الفشل فى منطقة ما تكون شبيهة بالنتائج التى تنبأت بها نظرية "الدومينو" التى أثيرت مراراً إبان حقبة فيتنام. وتواجه الولايات المتحدة فى داخل هذا النظام تحالفًا طموحًا وعدوانيًا فى الغالب، ولكنه يتسم بالصبر ويضم خصومًا على رأسهم موسكو. ويصف دعاة دولية الحرب الباردة الاتحاد السوفيتى بأنه قوة توسعية تخادع الولايات المتحدة تحت ستار "التعايش السلمى" أو "الانفراج الدولى"، وتجرها إلى اتخاذ سياسات تماثل سياسات بريطانيا وفرنسا فى الثلاثينيات.

ومهما كانت الأوهام التى داعبت خيال الأمريكيين عن الانفراج الدولى، فقد استمر الاتحاد السوفيتى فى حربه الباردة ضد الغرب بصورة غير مستترة فى الغالب. وفى هذا الصراع، تراوحت ترسانة أساليب السوفيت بين الإرهاب والتدمير من خلال

التدخل فى العالم الثالث عن طريق وكلائهم الكوبيين. وكان الخطأ الأكبر يكمن فى افتراض أن الاتحاد السوفيتى يسلم جدلاً بأنه بلغ حالة من التكافؤ مع الولايات المتحدة وفى الإيمان بأن الاتحاد السوفيتى قوة واقعية محافظة فى الشئون الدولية ببلوغه مرتبة القوة العظمى. والاتحاد السوفيتى فى الحقيقة ليس مجرد قوة عظمى يمكن أن تجرها أهدافها وسياساتها أحيانًا إلى صراع مع جيرانها الأقل قوة أو مع قوى كبرى أخرى؛ فموسكو تضمر طموحات عالمية مختلفة تمامًا سواء على طريقة ستالين الصارمة الفجة أو بأسلوب ميخائيل جورباتشيف المبتسمة الأنيقة.

إن واقع النظام العالمى - كما يراه دعاة دولية الحرب الباردة - يظل هو المواجهة بين اتحاد سوفيتى توسعى وحلفائه من ناحية، وبين الدول غير الشيوعية من ناحية أخرى. ولم تكن التغيرات التى طرأت فى العقدين الماضيين على الواقع الدولى مناسبة تدعو إلى التهانى أو الرضا. ويستشهد دعاة دولية الحرب الباردة باتجاهات الإنفاق الدفاعى السوفيتى فى عشرين سنة الماضية ومغامراته الأخيرة فى أنجولا وإثيوبيا واليمن وأفغانستان وفيتنام ونيكاراجوا وجرانادا وغيرها. ويرون أن توازن القوى أو ما يطلق السوفيت عليه اسم "العلاقات بين القوى" مال لصالح الاتحاد السوفيتى لدرجة أن أصبح النظام الدولى - على أحسن الفروض - غير مستقر، ومتجهًا نحو الحرب على أسوأها.

إن اللاتوازن العسكرى الخطير بين القوتين العظميين له بعدان: أحدهما اختلال التوازن فى القوى الإستراتيجية والتقليدية، والآخر هو الاختلاف الحاد الذى يميز الفكر الأمريكى والسوفيتى فيما يتصل بدور القوة. وفى حين أن الأمريكيين يهتمون بسياسة الاحتواء والردع، نجد أن السوفيت يفكرون فى التطبيقات السياسية للقوى الإستراتيجية وفى الانتصار فى الحرب إذا ما نشبت. ونتيجة لذلك يخشى دعاة دولية الحرب الباردة من احتمالات تحقيق السوفيت لأهدافهم التوسعية عن طريق القهر النووى والابتزاز. وفى سبيل تفادى مواجهة الاختيار بين "الاستسلام" أو "الانتحار" يجب على الولايات المتحدة أن تسد الفجوة فى المعدات الإستراتيجية وفى أسلوب التفكير الواقعى فى كيفية الانتصار فى حرب نووية وفى كيفية تفاديها على السواء.

فالنمو العسكرى لإدارة ريجان لا يفى إلا بأقل متطلبات الأمن القومى. من ثم لا ينبغى لهذا النمو أن يعود إلى الوراء أو أن يميل إلى التراخى لأسباب تتعلق بقيود الموازنة أو السياسة الخارجية.

إن المشكلة الأساسية بالنسبة للولايات المتحدة إذن هى الحفاظ على التكامل السياسى والإقليمى للمناطق غير الشيوعية من العالم فى مواجهة قوة عالية التسلح والتوسعية لديها التزام ثابت بتحقيق شكل من أشكال التوحد العالمى. وحتى لو تقبل بعض دعاة دولية الحرب الباردة الفرضية القائلة بأن النظام العالمى الراهن يعتبر أشد تعقيداً من نظيره الذى واجه ميترنيخ أو بسمارك، فإنهم لا يتقبلون القول بأن بدهيات التقارب الدولى -"القواعد السياسية للعبة"- ولى زمانها؛ فمن الخرافات الكبرى فى السياسة الخارجية الأمريكية وجود بديل عن السياسة الواقعية، وربما وافق البعض على أن اللعبة أشد تعقيداً من الدومينو، لكن قلة قليلة هى التى لديها الاستعداد لرفض تشبيهها مجازاً بلوحة الشطرنج أو بأية لعبة ذات تسلسل هرمى محدد يقوم على القوة والسلطة وللوضع فيها خطورته والفوز فيها لأحد الطرفين فقط. من ثم فالوصفة واضحة، وهى أنه يجب على الولايات المتحدة أن تتقبل أعباء وضعها القيادى فى القطاع غير الشيوعى، وعليها على الأقل أن تبقى على توازن فى القوى يكفى لإقناع السوفيت بعدم جدوى التوسع، ويرد أنصار دولية الحرب الباردة على الاتهامات بأن مثل هذه السياسات لا تؤدى إلا إلى إحياء الحرب الباردة بأن هذه الحرب لم تنته، وما كان الانفراج الدولى والحد من التسلح سوى خدعة اتخذها السوفيت فى صراعهم فى حين غفلت الولايات المتحدة عنها.

وأعرب أنصار دولية الحرب الباردة عن اهتمامهم العميق بالاتجاهات الأخيرة فى السياسات الخارجية والدفاعية الأمريكية، ويرون أن غرام واشنطن بالحد من التسلح، وخاصة أسوأ نتائجها سمعة، وهى اتفاقات سولت ١ و ٢، يعد مصدر خطر على الكيان القومى باعتبارها سعياً لاهثاً وراء أوهام الانفراج الدولى. وفى ردهم على من يحذرون من سباق تسلح رهيب فى عالم بلا اتفاقات للحد منه يقولون إن الولايات المتحدة خرجت من حلبة السباق منذ مدة طويلة وتركت الاتحاد السوفيتى وحيداً فيها.

وكـان قـرار إدارة ريجـان فى عـام ١٩٨٦ بالخـروج على الاتفـاق غيـر الرسـمى بين الولايات المتـحـدة والاتحـاد السـوڤيتى على الالتـزام بمعاهدة "سـولت ٢" التى لم يتم التصديق عليها لقى ارتياحًا كبيرًا لدى دعاة دولية الحرب الباردة باعتبارها خطوة كان يجب اتخاذها منذ مدة طويلة.

ومع أن دعـاة دوليـة الحرب البـاردة ربما لا يتـفقـون فـيمـا بينهم على التـفاصـيل الدقيـقـة لكيفـيـة التـعـامـل مع "الخطـر القـائم"، فـإن هناك موضـوعين يجـمـعـان بينهم: الأول أن الولايات المتـحـدة يجب أن تزيد انفـاقـهـا العـسكرى بصـورة جـوهـرية. ومن الواضح حاليًا أن العديد من دعاة دوليـة الحرب الباردة داخل إدارة ريجان وخارجها يعتقدون أنه حتى لو بلغت النفقات العسكرية الدفاعية ألفى مليار دولار، فإنها لن تكون كافية تمامًا، وأن المزيد من النفقات الدفاعية ضرورى لاستعادة المصداقية الأمريكية والقدرة الحربية التى يرون أنها الرادع الفعال الوحيد للتحدى السـوڤيتى، كمـا أنهم يميلون إلى تأييد الإبقـاء على مـفـهـوم الثالوث من خـلال انتـشـار برنامج صـواريخ إم إكس ذات المنصـات الأرضـيـة المتـحـركة وإعادة تصـنيع قـاذفـة القنابل ب١، إلا أن هذه ليست القائمـة الكاملة؛ فـهى لا تركز إلا على القـوى الإسـتـراتيـجـيـة. وفـوق هذا وذاك، يؤيد دعاة دولية الحرب الباردة مبادرة الدفـاع الإسـتـراتيـجى SDI التى أعلنها الرئيس ريجان فى عام ١٩٨٨ بهدف "تكهين" الأسلحة النووية.

وبالإضـافة إلى فقـدان التـوازن فى القـدرات العـسكرية يؤكـد دعـاة دوليـة الحـرب الباردة على نقطة ثانية، وهى ما يُعرف بفقدان التوازن فى التأهب لاستخدام القوة إذا دعت الحـاجة للحـفـاظ على المصـالح القـومـيـة. وقام بعضـهم بالفعل بشطب اسم أوروبا باعتبارهـا سقطت فى شرك الحياد والمهادنة والانهزامية ، وبدأت تنظر إلى الولايات المتحدة على أنها تخلفت قليلاً فى حقبة الانفراج الدولى. وتعد "فلسفة ريجان" الخاصة بالتـأييد العسكرى للقوى المناهضـة للشيوعـيـة فى نيكاراجـوا وأفـغـانسـتـان وأنجـولا والنمو العسكرى ومبـادرة الدفـاع الإسـتـراتيـجى ضـرورية لإظهـار أن «انهيـار الإرادة الغربية» فى السبعينيات تحرك فى الاتجاه المضـاد.

ما بعد الحرب الباردة(٣)

إن دعاة دولية الحرب الباردة على وعى بالتوترات بين الشرق والغرب لإدراكهم أن الخطر الداهم للمحرقة النووية يكمن فيها، وتركز خريطتهم الفكرية على القضايا التى تقسم العالم إلى شمال وجنوب. وفى بؤرة رؤيتهم العالمية تقع سلسلة من الافتراضات المترابطة فيما يتصل بالنظام الدولى وعناصره الرئيسة والدور الأمريكى المناسب فيه، وأدت التهديدات المتصاعدة لعالم مستقر وعادل إلى نشأة نظام دولى على درجة مْن التعقيد وتداخل المصالح تجعل من الافتراضات التى تقوم عليها السياسة الخارجية الأمريكية فى العقدين التاليين للحرب العالمية الثانية أفكارًا عتيقة فات أوانها. وإذا كان دعاة دولية الحرب الباردة لديهم تصورهم الخاص عن تركيبة ثنائية القطب تسيطر على القضايا الشائكة، فإن دعاة الدولية فى أعقاب الحرب الباردة يقدمون قائمة أكثر تنوعًا وثراءً لتهديدات وفرص قيام نظام عالمى قابل للتطبيق. وتبقى المخاطر الناجمة عن القضايا الإستراتيجية العسكرية قائمة فى الواقع، إلا أن جذور الصراع الدولى المستقبلى لا تكمن فى فقدان التوازن العسكرى سواء كان حقيقيًا أو افتراضيًا وحسب، بل أيضًا فى المشكلات الناجمة عن الفقر والتوزيع غير العادل للموارد والمطالب المحبَطة بحق تقرير المصير والنزاعات الإقليمية والضغط السكانى والتكنولوجيا التى تعجز الإمكانات السياسية عن السيطرة على نتائجها. وإذا كان دعاة الدولية فى الحرب الباردة يؤمنون بأن لوحة الشطرنج لاتزال تمثل تشبيهًا مجازيًا صحيحًا للنظام العالمى، فإن دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة لديهم تصور عن لعبة متعددة الأبعاد يكون للتعاون فيها الجزاء الأوفى، ولا تكون نتائج المباراة فيها لطرف واحد فقط.

إن عصر الثنائية القطبية ولى (إن كان له وجود أصلاً)، بل من الخطورة أن يظن المرء أنه يمكن أن يحل محله بعث نظام كلاسيكى من توازن القوى. وبعبارة أبسط، فالتغيرات المسبوقة فى العوامل والأهداف والمبادئ؛ بل فى طبيعة القوة ذاتها، حولت توازن القوى إلى نموذج لا يكفى للنظام العالمى. إذن فالمهمة الأساسية تتمثل فى خلق تركيبات جديدة والتأكيد على أنماط مختلفة للتعامل بفعالية مع عدد من القضايا

البعيدة عن الاهتمامات الأمنية التقليدية. وفى بؤرة هذه الرؤية العالمية تكمن الفرضية القائلة بأن المرء لايستطيع التعامل بفعالية مع المشكلات والفرص الناجمة عن «تداخل معقد بين المصالح» إلا من خلال التعاون الدولى. ومن الدروس المستفادة من ڤيتنام أنه ما من دولة حتى ولو كانت فى قوة الولايات المتحدة يمكن أن تقيم وحدها نظامًا عالميًا عادلاً ومستقرًا .

إن صورة الاتحاد السوڤيتى فى عيون دعاة النزعة الدولية إبان الحرب الباردة تختلف بحدة عن مثيلتها لدى دعاة الدولية فيما بعد الحرب الباردة؛ فالأخيرة تؤكد أن الطبيعة المتسقة للنظام السوڤيتى تتيح الفرصة لتماثل أهداف السياسة الخارجية وتوحدها، فى حين أن الأولى تركز على تعقيد التركيبة السوڤيتية والحافز الخارجى. فهم يعتبرون الاتحاد السوڤيتى قوة عظمى تقليدية أكثر من كونها ثورية أو توسعية فى جوهرها . فيمكن فهم دوافع السياسة الخارجية السوڤيتية بوصفها مزيجًا من الاهتمامات الأمنية والطموح فى الاعتراف بمساواتها بالولايات المتحدة. وهكذا ففى حين يفسر دعاة دولية الحرب الباردة التصرفات السوڤيتية فى أفغانستان وغيرها كجزء من مخطط أعظم للسيطرة على المناطق الإستراتيجية من قبيل التمهيد للسيطرة على حقول النفط بالخليج العربى نجد أن دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة يفسرون مثل هذه التصرفات تفسيرا أخف وطأة باعتبار أنها ناجمة عن ظروف داخلية واعتبارات دفاعية وإغراءات باغتنام مكاسب قليلة المخاطر قلما تقاومها قوة عظمى، أو عن جهود تهدف لإحراز أهداف فى الصراع المستمر مع الصين. ومع أنهم لا يحبذون تصرفات كغزو أفغانستان ، فإنهم على الأقل يمكن أن ينتقدوا المبالغة الأمريكية فى ردود الأفعال تجاه مثل هذه التصرفات بقدر ما يمكن لدعاة دولية الحرب الباردة أن يشجبوا رضا واشنطن عنها .

إن دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة لا ترهبهم قوة الاتحاد السوڤيتى كثيراً؛ لذا فهم مهيأون لاستكشاف أشكال مختلفة من التوافق مع موسكو ، ويعترفون بأن النجاح فى ذلك يتطلب مرونة من جانب كلا القوتين العظميين. فذكرت صحيفة نيويورك تايمز فى مقال افتتاحى أن «الاتحاد السوڤيتى بدأ هو والولايات المتحدة فى التحول إلى قوة

أكثر تحفظًا تجاه الشئون الخارجية بسبب الخوف من حرب نووية والدفاع عن مصالح اقتصادية وسياسية»، ونتيجة لذلك «فالقضية المحورية فى العلاقات الأمريكية السوفيتية اليوم هى أن مصالح الدولتين تتطابق من حين إلى آخر ، وتثمر تعاونًا يسعى للحفاظ على الاستقرار فى بقاع غير مستقرة ولتفادى الصراع» (نيويورك تايمز، ١٩٧٩: A 20)، وهم أكثر ميلاً من دعاة دولية الحرب الباردة إلى ترجيح إحياء الانفراج الدولى من خلال استكشاف مبارزات مختلفة تخفض من حدة التوتر ، وهو ما اقترحه الرئيس جورباتشيف، ولو أن الفشل فى ذلك سيؤدى إلى تحقيق انتصار دعائى له غيابيًا.

ما من قضية لها ما لقضية الحد من التسلح من وضوح من حيث ترابط المصالح. وإذا كان دعاة دولية الحرب الباردة يصرون على وجود ارتباط وثيق بين معاهدة سولت وقضايا أخرى، فإن دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة يشككون فى بذل جهود لإيجاد مثل هذا الارتباط. كما أنهم ينتقدون الربط بين مباحثات الحد من التسلح وبين إقامة علاقات أمريكية سوفيتية مُرضية حول قضايا مثل صراعات العالم الثالث. وليست هناك إمكانية لتحقيق تقدم فى أى من هذه الصراعات إلا بتفكيك هذه العلاقة الصعبة فى جوهرها وحلها إلى مكوناتها الجزئية. ويرى دعاة دولية الحرب الباردة أن كلاً من معدل نمو النفقات الدفاعية السوفيتية والمغامرات الخارجية فى أفريقيا وأمريكا الوسطى والشرق الأوسط سبب قوى لرفض معاهدة سولت ٢. أما دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة ممن يتساءل عدد كبير منهم عما إذا كان الاتحاد السوفيتى قد بلغ درجة التكافؤ أمام مستوى القوة الأمريكية، فيؤيدون المعاهدة باعتبارها عائقًا أمام مزيد من النفقات العسكرية السوفيتية ومحورًا لأى جهد لإقرار العلاقات بين القوتين العظميين. بالإضافة إلى ذلك يقترح عدد من دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة أن ما يزعمه المتخوفون فى "لجنة الخطر القائم" وغيرهم ليس لها ما يبررها تمامًا كالمخاوف من "فجوة فى الصواريخ" ظهرت إبان نهاية إدارة إيزنهاور. وحتى إن صحت دعاوى التفوق العسكرى السوفيتى، فهم يتساءلون عن إمكانية ترجمة مثل هذه القدرات إلى ميزة سياسية خاصة على ضوء الاحتياجات الدفاعية السوفيتية الناجمة عن الخلاف السوفيتى الصينى وعن إمكانية عدم اعتماد السوفيت على حلفائهم فى

أوروبا الشرقية وغيرها من مصاعب. وكان بعض دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة ينتقدون الاقتراحات البعيدة المدى للحد من التسلح التى تقدم بها الرئيس ريجان فى قمة ١٩٨٦ فى آيسلنده باعتبارها غير مدروسة ، ولم تتم مناقشتها مع حلفاء شمال الأطلنطى. ومع ذلك اختلفوا حول الحكمة وراء قرار الرئيس برفض أى اتفاق من شأنه تقييد برنامج مبادرة الدفاع الإستراتيجى.

ويؤمن دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة حسب تفسيراتهم هذه بأن الدور الأمريكى النشط لإقامة عالم مستقر متوازن أمر لا مفر منه؛ لأن الجنس البشرى محروم من رفاهية القدرة على التسويف فى التعامل مع العديد من قضايا النظام الدولى، ولأن الساحة بغير ذلك ربما خلت أمام من لديهم أهداف ومبادئ أشد قسوة. وهذا لا يعنى أنهم ينتقدون السياسة أو المؤسسات الأمريكية؛ فلبعضهم آراء تفيد مثلاً بأن «نزوع السياسة الخارجية الأمريكية نحو الهيمنة يعد فى جوهره مسألة بنية لا مسألة إرادة» (فولك ١٩٧٦: ٤٩)، وهى آراء تشبه آراء دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة شبهًا كبيرًا فى نظرتهم السلبية للاتحاد السوفيتى وفى أن الولايات المتحدة عليها التزامات خاصة تجاه الدول النامية بالإسهام فى إيجاد مؤسسات تتعامل بفعالية مع القضايا الحرجة. أما الانسحاب من أداء الدور الدولى النشط، وهو ما يدعو إليه الانعزاليون؛ فليس مقبولاً ولا يعد خيارًا واقعيًا أمام الولايات المتحدة.

وهكذا فإن بعض الخلافات الظاهرة بين دعاة دولية الحرب الباردة ودعاة دولية ما بعد الحرب الباردة تدور حول نظرتهم للعالم الثالث؛ فترى الجماعة الأولى الدول النامية من منظور إستراتيجى باعتبارها نقاط متعددة للصراع بين الشرق والغرب. أما دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة فيميلون إلى اعتبار دول العالم الثالث ضحايا تعساء للطبيعة (التوزيع غير المتكافئ للموارد الحيوية كالنفط والأراضى المنزرعة والمناخ غير الملائم) أو لمواريثهم الاستعمارية. يضاف إلى ذلك عبء الاستغلال الذى مارسته الدول الصناعية الغنية فى الغرب والشركات المتعددة الجنسيات فى هذه الدول بعد استقلالها. وتعتبر هذه الظروف ضرورية وكافية لتفسير كل مشكلات دول

يزيد معدل الزيادة السكانية بها عن معدلات الناتج القومى وتحكمها نظم قمعية. إذن هناك أسباب عملية وأخلاقية تدعو الديمقراطيات الصناعية إلى تبنى برامج مكثفة لتحويل الموارد إلى جزء من «نظام اقتصادى دولى جديد»، وتتسم هذه الأسباب بالعملية ؛ لأن هذه الإجراءات وحدها كفيلة بأن تدفع الاستقرار الدولى قدمًا ، وتتفادى وقوع صراع بين الشمال والجنوب. وهى أخلاقية لأن العدل والتكفير عن خطايا الماضى يتطلب توزيعًا أكثر تكافؤًا للموارد العالمية. ونادرًا ما يبدى دعاة دولية الحرب الباردة حساسية تجاه الحكومات القمعية اليمينية، إلا أن العديد من دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة يبدون نفس القدر من التساهل تجاه أشد الحكومات اليسارية دكتاتورية، ويلقَى اللوم عن تجاوزاتها فى العادة على عوامل أخرى.

ذكرنا فيما سبق أن دعاة دولية الحرب الباردة يطالبون ببعض التغييرات المهمة فى السياسات الدفاعية والخارجية الأمريكية، وينتقد دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة هذه السياسات لأسباب مختلفة تمامًا. ومن الشروط الضرورية للنجاح فى تنفيذ هذه المقترحات إعادة تقويم الدور الدولى للولايات المتحدة. ويعرض ستانلى هوفمان Stanley Hoffmann البدائل فى عنوان كتابه Primacy or World Order (التفوق أم النظام الدولى، ١٩٧٨). أما اختيار التفوق فى المرتبة الأولى فمعناه استمرار الاهتمام الشديد بالإستراتيجية العسكرية والتدخل لمساندة نظم لا تستحق فى مناطق تضم مصالح حيوية معرضة لخطر هامشى، وإهمال المشكلات الدولية التى تمثل تهديدًا أكبر للأمن الأمريكى يفوق ما انشغلت به واشنطن مؤخرًا. ويمثل هذا الخيار تأمينًا مستقبليًا من المواجهات والصراعات والأزمات والاضطرابات والفشل المؤكد فى تحقيق التفوق أو النظام الدولى بالنسبة للولايات المتحدة والمجتمع الدولى معًا. أما اختيار النظام الدولى فيتطلب إعادة النظر فى بعض الذرائع والافتراضات وأنماط التفكير والسياسات الأمريكية الراسخة، فينبغى لسياسات التفاوض والتسوية والتعاون - وهى ما يسميه هوفمان "الاعتدال"- أن تحل محل سياسات المواجهة والأزمات على الأقل.

التوجه شبه الانعزالى[٤]

على خلاف أنصار التدويل من المدرستين الفكريتين فيما يتعلق بالشئون الدولية المعاصرة، يولى أنصار التوجه شبه الانعزالى اهتمامهم إلى المشكلات الداخلية التى يرون أنها ناجمة عن الاهتمام الزائد بقضايا المواجهة بين الشرق والغرب أو بين الشمال والجنوب. وتتجه معظم انتقاداتهم للدبلوماسية الراهنة إلى افتراض أن السياسة الخارجية النشطة يمكن أن تؤدى إلى قيام نظام عالمى أكثر ضماناً للأمن والمصالح والمبادئ الأمريكية إما من خلال مناورات توازن القوى أو عن طريق اتباع سياسات مثالية، ونظراً لوجهة نظرهم عن البيئة الدولية وصعوبة التعامل معها بل فوضويتها أيضاً، فإنهم يرون أن افتراض قدرة الولايات المتحدة على خلق نظام دولى عادل ومستقر يعد ممارسة خطرة ولكنها أمريكية أصيلة؛ فهذه الفرضية تؤدى على أسوأ الفروض إلى حملات صليبية خطيرة وعقيمة «فى سبيل نشر الأمن فى ربوع العالم من أجل الديمقراطية» أو لأى هدف آخر، ولا تؤدى على أحسن الفروض إلا إلى التعرض للسخرية واليأس؛ حيث إن المثل اليوتوبية لم تتحقق على أرض الواقع بعد.

يرى دعاة شبه الانعزالية أن الأسس الرئيسة التى يجب أن تهتدى بها البلاد فى توجهاتها تتمثل فى "اعرف حدودك" و"عالج نفسك أولاً". وعلى الرغم من فشل شعار جورج ماكجڤرن الذى يدعو إلى الانكفاء على الشئون الداخلية فى انتخابات ١٩٧٢ فى إلحاقه بالبيت الأبيض، إلا أنه أثار عاصفة من ردود الأفعال الإيجابية بين فئات عديدة من الشعب الأمريكى. ويشير قول جورج كينن «أعتقد أنى شبه انعزالى»، وإعلان جورج مكمينى أن «التجارة الحرة خدعة» إلى أن حظيت الانعزالية والدعوة اليها بدرجة عالية من القبول والتأييد لم تعرف منذ ما قبل بيرل هاربر.

وهناك افتراضات أساسية عن العلاقات الدولية الراهنة تجمع بين دعاة العزلة ودعاة دولية ما بعد الحرب الباردة ؛ فجميعهم متفقون على أن حقبة الثنائية القطبية ولت فى أعقاب تحول الاتحاد السوڤيتى عن توجهاته الثورية العدوانية ليصبح قوة عظمى محافظة تحكمها قيادة حريصة يغلب على ذاكرتها الدمار الذى نجم عن الحرب

العالمية الثانية أكثر من غلبة الحماس للقيام بمغامرات دولية لها مخاطرها. من ثم فإن ما يراه دعاة دولية الحرب الباردة كقوة عظمى عسكرياً وإيمانهم بأن أى تغيير جذرى فى مبدأ العلاقات بين القوى يؤدى إلى بداية حقبة جديدة من التوسع السوفيتى يراه دعاة العزلة كقوة عظمى تحاصرها المشكلات الداخلية الصعبة التى تتراوح بين إدمان الكحوليات وضعف القطاع الزراعى والصراعات العرقية المحتملة، كما يرون ازدحام جدول أعمال الكرملن بمصاعب دولية تشمل مشكلة الصين وتهديدات القوميات داخل إمبراطوريته الأوروبية الشرقية. وفى حين يرى دعاة دولية الحرب الباردة فى زيادة ميزانية التسلح السوفيتى إشارة إلى النوايا السوفيتية ، وبالتالى تهديد الحضارة الغربية، يميل دعاة العزلة إلى إرجاع أسباب سباق التسلح على الجانب السوفيتى إلى مخاوف متأصلة من نشوب حرب على جبهتين، قوة الدفع البيروقراطية والتهور الاستراتيجى، ما لا يعد حكراً على قيادة الكرملن. والأهم من ذلك أنه لا ينبغى المبالغة فى رصد جهود السوفيت من جانب المتخوفين؛ ففشلهم الذريع فى الصين ويوغوسلافيا ومصر والسودان يفوق كثيراً ما حققوه من نجاح فى بلاد أصغر حجماً كاليمن وأنجولا وإثيوبيا وفيتنام.

ويذهب دعاة العزلة إلى ما هو أبعد من ذلك فى تشخيص العلاقات السوفيتية الأمريكية؛ فيؤكدون أن المشكلات الحقيقية والتهديدات التى تواجهها كل من القوتين العظميين داخلية فى معظمها، ويميلون إلى إنكار وجود أية صراعات أصلية على المصالح فيما بينهما. ومن ثم فالخطر لا يكمن فى تهديد المصالح الحيوية للآخر، بل فى الخوف والحسابات الخطأ وسوء الفهم الذى سيؤدى بهما إلى الدخول فى صراع نتيجته الدمار المتبادل إن لم يكن للجنس البشرى كله. ويلعب سباق التسلح دوراً حيوياً فى هذا الموقف الحرج؛ فهو يحرم الطرفين من مواردهما التى كان يمكن أن تعالج مشكلات داخلية حيوية لدى كل منهما. والأخطر من ذلك أن الميل إلى تقريب دوافع السياسة الخارجية العدوانية من ميزانيات التسلح وانتشار الأسلحة يؤدى بسباق التسلح إلى دائرة الفعل و رد الفعل التى لا تؤدى إلا إلى نتائج مدمرة.

إن دعـاة العـزلة لا يميلون إلى الإيمان الشـديد بالمخـاوف الزائدة ولا بالآمـال العريضـة التى يؤمـن بها دعـاة دولية مـا بعد الحـرب الباردة؛ فـهم يميلـون إلى النظر إلى مصطلح "التـداخل المعقد فى العلاقـات" كتسمية غير دقـيقة. وكمـا يقـول كيـنن : «لا أستطيع أن أحدد مدى وجود هذا التداخل فى العلاقات ومدى واقعيته فى عصرنا هذا» (كينن، ١٩٧٧: ٥٠)، والأمل فى أن يتيح التـداخل فى المصـالح الفرصـة لقيـام تغييرات هيكلية فى النظام الدولى هو أمر مرفوض باعتباره فكرًا مثاليًا؛ فنتيجة تبادل المصالح تتمثل فى التدخل والصراع، لا التعاون والتقدم.

وهكذا يختلف تشخيص دعاة العزلة للموقف الدولى الراهن اختلافًا جذريًا عن كلا الاتجاهين السابقين لدى دعاة التدويل، ويمكن إيجاز عناصره الثلاثة الأولية فى ثلاثة افتراضـات: الأول أن الاتحـاد السـوفيـتى لديه بالفـعل القـدرة على إلحاق دمار كـبير بالولايات المتحدة وغيرها من ديمقراطيات الغرب، إلا أنه يفتقر إلى العزم على تحقيق ذلك. والثانى أن كثرة من دول العالم الثالث تعارض الديمقراطيات الصناعية، وتستغل عقدة الذنب التى يشعر بها الغرب، إلا أنها لا تشكل تهديدًا حقيقيًا للمصالح الأمريكية إلا فيما ندر. من ثم فهناك أسباب للنظر بجدية فى بعض المطالب الخاصة بالإصلاح فى دول العالم الثالث أو أشكال أخرى من التمويل المكثف للموارد. والحقيقة أن هناك تهديدًا للمصـالح القومـية خاصة فيمـا يتعلق بالنفط، وسـببه هو التـعجل الأمـريكى المجنون وقصـر النظر الذى يؤدى إلى الوقوع فى الشرَك من خـلال الفشل فى تنظيم استخدام الموارد وتفادى الوقوع تحت رحمة منظمة الأوبك. وهناك فارق كبير بين رؤية دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة ودعاة شبه العزلة فيما يتعلق بالعالم الثالث؛ فيؤمن دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة أن الولايات المتحدة لا تستطيع أن تتجاهل مطالب الدول الفقيرة. أما دعاة العزلة فيؤكدون أن التنمية الاقتصادية والسـياسة لا تنشأ إلا من خلال الاعتماد على الذات ولا يمكن استيرادها من الخارج، وأى جهد لتطبيقها من الخارج يعوق هذه التنمية ولا يساعد عليها. ويتمثل الافتراض الثالث فى التهديد الحقيقى الذى يواجه إقامة نظام اجتماعى إنسانى عادل فى الولايات المتحدة يقوم من داخلها وليس من الخارج؛ فالمدن المتهدمة والتضخم والبطالة والتدهور الثقافى والأمية والجريمة والمخدرات والعـجز فى ميزان المدفوعات والذى تضـاعف بين عامى ١٩٨٠

و١٩٨٦، والعجز عن المنافسة الاقتصادية وقضايا العنصرية المعلقة ومشكلات البيئة وغيرها، كلها تمثل فى نظر دعاة العزلة تهديداً خطيراً يواجه المؤسسات والحياة الأمريكية ، ويفوق طموحات قادة الكرملن ومطالبة قادة العالم الثالث بإقامة نظام عالمى جديد. والحقيقة أن كثيراً من دعاة العزلة يشاركون أسلافهم المفكرين اقتناعهم بأن اتباع سياسة خارجية نشطة لا يتفق وإقامة نظام داخلى مستقر وتقدمى، بل قد لا يتفق والحفاظ على المؤسسات الديمقراطية. وهكذا فإن آراء دعاة العزلة تؤكدها التقديرات المتشائمة لقدرة واشنطن على حل مشكلاتها الدولية الحرجة، بل ربما زاد من حدتها الخوف من فقدان الولايات المتحدة ذاتها من خلال الإفراط فى التدخل الدولى سواء بلعب لعبة السياسة الواقعية التى رسمها لها دعاة العزلة أو لعبة "تداخل المصالح المعقدة" التى يفضلها دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة. «إن الدرس المستفاد من كل من ڤيتنام وواترجيت هو ضرورة الاختيار بين السياسات الخارجية الدولية وسلامة الدستور، ولا نستطيع أن نحتفظ بكليهما معًا» (راڤينال ١٩٧٥: ٩١).

فى ضوء هذا التشخيص، فإن الطرح الذى يقدمه دعاة العزلة للسياسة الخارجية الأمريكية يختلف اختلافًا جذريًا عن الطروح التى يقدمها دعاة الدولية من كلا الاتجاهين؛ فدعاة العزلة يدركون وجود صراعات على محاور شمالية جنوبية وشرقية غربية، إلا أنهم يميلون إلى رفض فكرة حازت قبولاً ملحوظًا فى الولايات المتحدة فى العقد الثانى لنهاية الحرب العالمية الثانية، وفحواها أنه ليس هناك أى داعٍ عملى أو أخلاقى؛ لأن تتدخل البلاد بصورة محورية فى المشكلات العالمية، وهى فكرة يعتبرونها وهماً له مخاطره؛ فالانتقائية يجب أن تمارس فى مجال الحد من الالتزامات الدفاعية الى أقل حد ممكن. والأهم من ذلك ضرورة إدراك أن الولايات المتحدة ليست السبب فى كل مشكلة دولية وليست لديها بالضرورة حلول فعالة أو فريدة لكل من هذه المشكلات.

ويشمل تصور دعاة العزلة عدة نقاط رئيسة محددة؛ فالولايات المتحدة يجب أن تعطى أولوية قصوى للتفاوض حول الخلافات الرئيسة مع الاتحاد السوڤيتى بهدف الحد من سباق التسلح وخفض الصراعات. ويختلف دعاة العزلة عن مدرستى الفكر

التدويلى فيما يتعلق بالسياسات المناسبة تجاه العالم الثالث؛ فدعاة دولية الحرب الباردة ينظرون إلى الدول النامية باعتبارها ساحةً للصراع بين المعسكرين الرئيسين. ويرى دعاة دولية ما بعد الحرب الباردة فى هذه الدول ضحايا للإهمال والاستغلال من جانب الدول الغنية. ويرفض دعاة العزلة كلا التشخيصين؛ فالأول يؤدى فى نظرهم إلى تدخلات أمريكية لا حد لها فى مناطق متقلبة لا تشكل أى تهديد للمصالح الحيوية الأمريكية، كما يفشل التشخيص الآخر فى إدراك أن الاعتماد على الذات لا على المعونات الخارجية هو السبيل الوحيد الفعال للتنمية؛ لذا فمن الخطأ القول بضرورة تعامل الولايات المتحدة مع العالم على أساس المصالح المشتركة وحدها لا على أساس الإحساس بالذنب تجاه الظروف التى لم تكن من صنع أمريكا أو على أساس رؤى رومانسية حالمة لطبيعة هذه المصالح. والدرس الأول المستفاد من ڤيتنام فى نظر دعاة العزلة هو أن الولايات المتحدة لاتستطيع أن تضمن الأمن للعاجزين أو من يرفضون تقديم التضحيات اللازمة ، ولا يمكن لها أن تقدم الوسائل اللازمة للتنمية المادية أو السياسية أو المعنوية لمن لا يبالون بهذه المشكلات.

ويؤمن دعاة العزلة بضرورة أن تبدأ الولايات المتحدة عملية فك اشتباك مع حلفائها فى الخارج ومع التزاماتها العسكرية إلى أن يبلغ مقياسها الأمنى وضعًا دفاعيًا واضحًا. وربما يحدد البعض هذا المقياس بأنه يشمل أوروبا الغربية واليابان وإسرائيل، وربما يؤيد البعض الآخر مقياسًا أكثر تحديداً، وقد ينتهز السوڤيت أو الصينيون فرصة ضيق تحديد هذا المقياس ليقوموا بمغامرات خارجية فى العالم الثالث. على أى الأحوال فنادراً ما تؤثر مثل هذه التصرفات على المصالح الحيوية الأمريكية. وفى النهاية، إذا كان ينبغى للولايات المتحدة أن تؤثر على بقية دول العالم، فإن هذا التأثير يتأتى عن طريق قدرتها على حل مشكلاتها الداخلية الملحة، وتقتصر قدرة الولايات المتحدة على الإسهام فى حل العديد من القضايا العالمية - فى رأى دعاة العزلة - سواءً حقوق الإنسان أو التنمية أو الديمقراطية، على قوة القدوة. وهكذا يتعين على الولايات المتحدة أن تقدم حلولاً مرضية لهذه المشكلات الداخلية قبل أن توجه انتباهها وطاقاتها إلى وعظ الآخرين أو دعمهم ماديًا.

من هم أنصار اتجاهات السياسة الخارجية الثلاثة ؟

أظهر استطلاع للرأى حول القيادة أجرى على مستوى الدولة فى عام ١٩٧٦ وجود ثلاثة اتجاهات حول السياسة الخارجية سبق الحديث عنها فى الجزء السابق. شملت المجموعة المشاركة فى الاستطلاع وعددها ٢٢٨٢ شخصًا، ضباطًا عسكريين ومديرين وموظفين بالخارجية وقادة إعلاميين ورجال دين وقيادات عمالية وموظفين ومحامين وآخرين. وكان هناك قدر كبير من القلق حول مصادر الانقسام الذى طرأ حول السياسة الخارجية فى أعقاب حقبة ڤيتنام. فعلى سبيل المثال، كانت الاتجاهات – طبقًا لرؤية بعض المراقبين – مسألة أجيال فى أصلها، وتتعلق بالنهج المتشدد الذى انتهجه جيل الحرب العالمية الثانية فى مقابل الفكر "الحمائمى" المسالم والانعزالى لدى "جيل ڤيتنام". ويقدم الاستطلاع حول القيادة فى عام ١٩٧٦ فرصة لتأكيد صحة هذا الرأى وصحة تعميمات أخرى حول الانقسام الاجتماعى حول الشئون الدولية، وتم تصنيف القادة الذين شاركوا فى هذا الاستطلاع حسب إجاباتهم على ٣٢ سؤالاً، وتم عمل المزيد من التحليلات لتحديد السمات التى قد ترتبط بالاتجاهات الثلاثة (انظر جدول ١).

جدول (١): من هم أنصار اتجاهات السياسة الخارجية؟ العلاقة بين السمات القيادية واتجاهات السياسة الخارجية فى استطلاعات الرأى أعوام ١٩٧٦، ١٩٨٠، ١٩٨٤ بين القادة الأمريكيين

سمات القادة	السنة	فئات تركز على النزعة الدولية فى الحرب الباردة	فئات تركز على النزعة الدولية بعد الحرب	فئات تركز على شبه العزلة
الموقف من سياسة	١٩٧٦	مؤيدون	معارضون	معارضون
فيتنام : ٧ فئات	١٩٨٠	مؤيدون	معارضون	معارضون
مؤيدة ومعارضة	١٩٨٤	مؤيدون	معارضون	معارضون
الإيديولوجيا :	١٩٧٦	محافظون	ليبراليون	ليبراليون(*)
فئات : محافظون	١٩٨٠	محافظون	ليبراليون	ليبراليون
وليبراليون	١٩٨٤	محافظون	ليبراليون	ليبراليون
المهنة :	١٩٧٦	عسكريون/مديرون	رجال دين/ تربويون	قادة عمال /إعلام
١٠ فئات	١٩٨٠	عسكريون/مديرون	رجال دين/قادة عمال	قادة عمال/رجال دين
	١٩٨٤	عسكريون/مديرون	ديمقراطيون	قادة عمال/رجال دين
الحزب السياسى	١٩٧٦	جمهوريون		ديمقراطيون
٣ فئات تشمل	١٩٨٠	جمهوريون	ديمقراطيون	ديمقراطيون
المستقلين :	١٩٨٤	جمهوريون	ديمقراطيون	ديمقراطيون
الأجيال : ٤	١٩٧٦	–	–	–
فئات تقوم على	١٩٨٠	–	–	–
أساس سنة الميلاد	١٩٨٤	–	–	–
الخدمة العسكرية	١٩٧٦	محاربون	–	غير محاربين
فئتان : محاربين	١٩٨٠	–	–	–
وغير محاربين	١٩٨٤	–	–	–
الجنس	١٩٧٦	–	–	–
	١٩٨٠	–	–	–
	١٩٨٤	–	–	–

(*) فى عام ١٩٧٦، شارك من القادة عدد ٢٢٨٢؛ وفى ١٩٨٠ شارك ٢٢٥٢؛ وفى ١٩٨٤ شارك ٢٥١٥ .

يمكن تلخيص النتائج فيما يلى: اتضح التأثير المستمر لحرب ڤيتنام على فكر القيادة فى النتيجة القائلة بأن «الموقف من سياسة ڤيتنام» يعد أفضل مؤشر على اتجاهات السياسة الخارجية، وتم تصنيف القادة المشاركين فى الاستطلاع حسب مواقفهم (سواء كانوا يسعون إلى تحقيق انتصار كامل أو انسحاب تام أو اتباع سياسة وسط بين الانتصار والانسحاب) فى كل من المرحلتين الأولى والأخيرة من الحرب (هولستى و روزينو، ١٩٧٩)، وتم تصنيف من كانوا يسعون إلى النصر تحت اسم "مؤيدين". وكان "المنتقدون" يفضلون الانسحاب فى كلا المرحلتين، وتم تشكيل خمس مجموعات أخرى على أساس أنماط أخرى من ردود الأفعال. واحتل تصنيف "الإيديولوجيا" والموقف من سياسة ڤيتنام فى المرتبة الأولى باعتبارهما أقوى مؤشر إلى اتجاهات السياسة الخارجية. وأظهر المحافظون تفضيلهم للنزعة الدولية إبان الحرب الباردة، ودافع الليبراليون عن الاتجاهين الآخرين حول الشئون الخارجية دفاعًا شديداً، وكانت الفروق بين المهن حاسمة؛ فعلى سبيل المثال، ظهر ميل قادة الإعلام ورجال الدين والمعلمين إلى الإيمان بوجهات نظر يشار اليها باسم "دعاة النزعة الدولية فيما بعد الحرب الباردة"، بينما تم إدراج القادة العسكريين ضمن دعاة النزعة الدولية إبان الحرب الباردة، واختلفت القيادات العمالية حول تأييدها للنزعة شبه الانعزالية أكثر من أية فئة مشاركة أخرى، كما ارتبطت التوجهات الحزبية السياسية باتجاهات السياسة الخارجية، إلا أن هذا الارتباط يتلاشى إذا ما ثبتت الإيديولوجيا. فكان الجمهوريون الليبراليون يميلون إلى الإجابة من منطلقاتهم الليبرالية أكثر من كونهم أعضاء فى الحزب الجمهورى، كما شارك الديمقراطيون المحافظون الرأى مع المحافظين أكثر من مشاركتهم لسائر الديمقراطيين. وثبت أن الخدمة العسكرية تعد مؤشراً ضعيفًا على اتجاهات السياسة الخارجية، وازداد ضعفًا حسب مدى السيطرة على أزمّة الأمور؛ فهناك فارق بين الضباط العاملين والقادة الذين كانت خبراتهم بالقوات المسلحة محدودة، وأخيراً كان السن والجنس عاملين توضيحيين ضعيفين. وظهر الانقسام واضحًا داخل الأجيال لا فيما بينها (كانت إجابات الرجال والنساء شديدة التشابه فى معظم القضايا تجاه عدد غير قليل من قضايا السياسة الخارجية).

وكشف استطلاع الرأى الذى أجرى فى عام ١٩٧٦ عن انقسام القيادة الأمريكية على نفسها فيما يتصل بجوانب جوهرية من الشئون الدولية، ويبدو أن هذا الانقسام يعود إلى فترة السنوات العشر لمشكلة ڤيتنام، وساعدت على تعزيزه عوامل نفسية (الأيديولوجيا) واجتماعية (المهنة).

اتجاهات السياسة الخارجية من ١٩٧٦ إلى ١٩٨٤ :

استمرار أم تغيير؟

يلخص الجزء السابق البيانات التى تم جمعها فى عام ١٩٧٦، أى بعد عام من الانسحاب الكامل للقوات الأمريكية من ڤيتنام. وفى السنوات القليلة التالية، ظهر قادة جدد للسياسة الخارجية ، واستجدت قضايا أخرى ، ونشبت أزمات مختلفة سيطرت على العلاقات الخارجية الأمريكية؛ فهل استطاعت هذه المكونات الجديدة - بالإضافة إلى عنصر الزمن - محو آثار أزمة ڤيتنام؟ وهل ساعدت على تكوين إجماع جديد بعد تراجع مشكلة ڤيتنام إلى زوايا الماضى وبعد أن وجد الشعب الأمريكى صحفه ونشراته المسائية ومناقشاته السياسية تركز على أسعار النفط وندرته وعلى توازن الميزان التجارى وقيمة الدولار وقناة بنما وحقوق الإنسان والكوبيين فى أنجولا وإثيوبيا ورهائن إيران والروس فى أفغانستان والحروب الأهلية فى أمريكا الوسطى ولبنان واتفاقيات كامپ ديڤيد وتعقيدات معاهدات سولت وإم إكس ومبادرة الدفاع الإستراتيجى وتدهور الانفراج الدولى؟ ونتيجة لذلك، هل صدق الناطقون باسم كارتر وريجان فى تأكيدهم على أن هذه الأحداث محت آخر آثار "عرَض ڤيتنام" وجمعت شمل الأمريكيين فى إجماع جديد فى أعقاب حرب ڤيتنام؟ بعبارة أخرى، هل تجاوزت الأحداث السمات الخارجية والبنية الداخلية لمعتقدات القيادة الأمريكية (حوالى ١٩٧٦)؟

وأجرى استطلاع آخر للرأى حول قيادة السياسة الخارجية فى عام ١٩٨٠ فى غضون أسابيع قليلة من بداية أزمة الرهائن فى إيران والغزو السوڤيتى لأفغانستان.

وشمل الاستطلاع الثانى ٢٥٠٢ من القادة الأمريكيين، وقدم أدلة كافية عن اتجاهات السياسة الخارجية فى أعقاب الاضطرابات التى شهدتها منطقة الخليج العربى والمنطقة المحيطة بها. وهناك عدد من الأسئلة تقارن بين استطلاعى ١٩٧٦ و١٩٨٠ وتركز على التغير الذى طرأ على معتقدات السياسة الخارجية فى الفترة الفاصلة بين هذين العامين. وكانت النتائج متشابهة: فلم تكن التغيرات غائبة تمامًا، بل كانت تمثل موضوعًا ثانويًا فى نمط يتسم بالاستمرارية الحاسمة. وتشير عينات القادة فى عامى ١٩٧٦ و١٩٨٠ إلى إجابات متشابهة على ٩٣ سؤالاً يتعلق بالسياسة الخارجية فى كلا الاستطلاعين، واستمر الانقسام حول العديد من القضايا الجوهرية، وكان يعكس الخلافات حول حرب ڤيتنام والأيديولوجيا والمهنة لا على السمات الأخرى من قبيل الجنس والجيل والخدمة العسكرية.

ومرة أخرى كشفت نتائج استطلاع ثالث أجرى فى عام ١٩٨٤ نمطًا له قدر أكبر من الاستمرارية يفوق التغيير فى معتقدات السياسة الخارجية لدى القادة الأمريكيين. وكما يشير العمود الأيسر من جدول (١)، كانت السمات الخلفية المرتبطة بنظم المعتقدات المتنافسة بين ٢٥١٥ مشارك تشبه نظيرتيها لعامى ١٩٧٦ و١٩٨٠.

لعل هذه النتائج لا تبدو ذات قيمة كبيرة فى مقابل خلفية من الاستقرار المحلى والدولى. لكن صفة "الهدوء" لا تنطبق على فترتى ١٩٧٦ و١٩٨٤، وتم إجراء الاستطلاع الأول فى بداية تنصيب جيرالد فورد فى البيت الأبيض، وكان جيمى كارتر من بين الأهداف الواعدة على قائمة طويلة من المرشحين للرئاسة الديمقراطية، وكانت حملة رونالد ريجان للترشيح عن الحزب الجمهورى تبدو آخر فرصة فى مستقبله السياسى. كان شاه إيران يمثل دعامة السياسة الأمنية الأمريكية فى الخليج العربى وهو مستقر على عرش الطاووس، وكانت أفغانستان - تلك الدولة الغامضة بجنوب غرب آسيا - مجهولة بالنسبة لمعظم الأمريكيين.

وبعد أربعة أعوام، شن الرئيس كارتر حربًا يائسة للفوز بالترشيح عن حزبه، بينما كان رونالد ريجان الذى هزم كارتر فى الانتخابات العامة فى طريقه إلى تحقيق انتصار فى الانتخابات الأولية عن الجمهوريين. كان الشاه قد استُبعد إلى منفاه،

وكان يحتضر، واختلق خلفاؤه فى طهران أزمة استمرت ٤٤٤ يومًا بعد اقتحامهم لمبنى السفارة الأمريكية واحتجاز موظفيها كرهائن. وبعد قليل، أصبحت أفغانستان ضحية لغزو سوفيتى شرس، وأصيبت العلاقات بين واشنطن وموسكو بالفتور فى فترة أعادت إلى الأذهان فترة الحرب الباردة. وحتى لو كانت سائر بقاع العالم خالية من الصراعات والتقلبات - وهو أمر غير حقيقى- فقد كانت هذه الحقبة تتميز بالاضطراب.

وشهدت السنوات الأربع التالية صراعًا مطردًا فى أمريكا الوسطى والشرق الأوسط وبدء الحرب بين إيران والعراق والتغيرات العديدة فى القيادة السوفيتية وسباق التسلح العالمى المتصاعد. وكان مقدراً لرئيس له ما لريجان من شعبية أن يفوز بإعادة انتخابه لفترة ثانية، إلا أن مؤيديه كانوا يتفقون أيضًا على أن "الإجماع الدفاعى" لعام ١٩٨٠ جرفه سيل أحمر.

وعلى خلفية كهذه، كانت النتائج الرئيسة لاستطلاعى القيادة لعامى ١٩٨٠ و١٩٨٤ ذات أهمية طويلة الأجل سواء كانت اهتمامات المرء لها جوانب نظرية أو ذات توجهات سياسية تجاه السياسة الخارجية الأمريكية(٥).

هوامش

(١) يقوم القسمان الأولان من هذه المقالة أساسًا على كتابات هولستى (١٩٧٩)، ويقوم البابان الثالث والرابع جزئيا على كتابات هولستى و روزينو (١٩٨٤).

(٢) تشمل الكتابات التى تتناول هذا الموضوع ما كتبه شليزنجر (١٩٧٧) و بودورتز (١٩٨٠). ووردت معظم المقالات التى كتبت عن السياسة الخارجية فى *National Commentary Review* والمقالات الافتتاحية بصحيفة *The Wall Street* .

(٣) هذا الرأى يمثله هوفمان (١٩٧٨) خير مثال، وكذلك كل من كهانه و ناى (١٩٧٧)، وبراون (١٩٧٤).

(٤) من أوضح ما كتب عن الاتجاه الانعزالى كتابات كين (١٩٧٧) و راڤينال (١٩٧٥). وأوضح كل من هذين الكاتبين الغزيرى الإنتاج آراءهما فى العديد من الكتابات التى صدرت لهما فى السنوات الخمس الماضية.

(٥) يمكن الرجوع إلى هولستى و روزينو (١٩٨٤) لمزيد من المعلومات عن هذه النقاط.

الفصل الثالث

العقلية الأمريكية
روافد فى التوجهات العامة نحو السياسة الخارجية

جون ريلى

أكدت استطلاعات الرأى العام التى أجراها مجلس شيكاغو للعلاقات الخارجية فى السبعينيات أن الشعب الأمريكى كان منشغلاً بقضايا كالتضخم والبطالة والطاقة، وكان الرأى العام يميل إلى تأييد الانسحاب من الأعباء الدولية ، ويشعر بالضعف وفقدان الأمن العسكرى. وقد تراجع الاهتمام بمثل هذه القضايا فى الوقت الراهن وبدأ الميل إلى تقدير أهمية الشئون الخارجية مع رغبة فى تحقيق دور أمريكى أكبر. ويؤمن الشعب الأمريكى وقادته فى الوقت الحاضر بأن التوازن العسكرى تحقق من جديد مع الاتحاد السوفيتى وأن الولايات المتحدة تلعب دورا مهما فى العالم، ولكن إذا كان الشعب الأمريكى يشعر بمزيد من الأمن، فإن تأييده للإنفاق الدفاعى المطرد متجه نحو الانخفاض. ومن النتائج المترتبة على هذه المفاهيم والأحاسيس استمرار تأييد الحد من التسلح وزيادة تأييد بعض الخطوات المتعلقة بالانفراج الدولى والاتحاد السوفيتى، ولكن على النقيض من التأييد الشعبى لسياسة إدارة ريجان فى مجال زيادة القدرات الدفاعية، فإن معظم الأمريكيين لا يؤيدون بعض العناصر العدوانية فى سياستهم الخارجية ، ومنها التدخلات العسكرية فى الخارج والدفع النشط للديمقراطية وتطبيق مبادئ ريجان من خلال اتخاذ مواقف مباشرة ضد الأنظمة الشيوعية فى كل من أفغانستان وأنجولا ونيكارجوا .

وعلى الرغم من الانشقاق المتصاعد بين الولايات المتحدة وشركائها الرئيسين في "منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية" في مجالات التجارة والقضايا المالية، فإن التوجه الإيجابي الشعبي نحو أوروبا الغربية واليابان لايزال مستمراً. وفي حالة اليابان، فإن هذا التوجه أخذ في التحسن بصورة تدعو للدهشة. ومنذ بداية التسعينيات أخذ اهتمام الأمريكيين وتعاطفهم نحو الشرق الأوسط في الهبوط بدرجة ملحوظة، وازداد التأييد الشعبي لإرسال قوات في وقت الأزمات إلى أوربا الغربية واليابان بصورة غير مسبوقة. أما الإحجام عن إرسال قوات إلى مناطق أخرى - ومنها أمريكا الوسطى- فقد استمر دون تغير.

ويظل الشعب الأمريكي مهتماً بمصالحه الخاصة، وهي حقيقة زادت وضوحاً في استفتاء ١٩٨٦؛ فلاتزال الرغبة في تأمين فرص العمل ومصادر الطاقة لها الأولوية على أهداف خارجية كتنمية الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسانِ أو الرقي بمستوى المعيشة في دول أخرى.

ولا تزال هناك فجوات كبيرة بين الاتجاهات الشعبية والقيادية وبين وجهات النظر العامة والقيادية وآراء موظفي إدارة ريجان، كما أن اتجاهات القادة الخارجيين وموظفي الحكومة تعد متقاربة فيما بينها دون توجهات الجماهير. والتطور اللافت هو ظهور فجوات واضحة بين وجهات نظر الحكومة ووجهات نظر العمال ووسائل الإعلام والقادة التربويين والدينيين.

كانت هذه أبرز نتائج الاستطلاع الذي أجراه مجلس شيكاغو للشئون الخارجية بالتعاون مع منظمة جالوب بين ٢٠ أكتوبر و٣ نوفمبر ١٩٨٦. وفي هذه الفترة وقبيل انتشار الأخبار عن مبيعات الأسلحة الأمريكية لإيران أجرى استطلاع على ١٥٨٥ شخص و٣٤٣ من الشخصيات القيادية، سواء على المستوى الشخصي أو من خلال الهاتف، فيما بين منتصف سبتمبر ومنتصف نوفمبر. وضمت المجموعة القيادية موظفين من إدارة ريجان ومن الكونجرس والشئون الدولية والعمال ووسائل الإعلام وأساتذة الجامعات والمؤسسات الدينية وهيئات العلاقات الخارجية الخاصة وجماعات الضغط.

كانت هذه رابع دراسة يجريها مجلس شيكاغو للشئون الخارجية عن اتجاهات السياسة الخارجية لدى الأمريكيين، وكانت الدراسة الأولى أجريت فى ديسمبر ١٩٧٤ فى أعقاب استقالة الرئيس ريتشارد نيكسون، والثانية فى نوفمبر وديسمبر ١٩٧٨ أى فى منتصف فترة رئاسة جيمى كارتر وإبان حقبة من التضخم الحاد قبيل سقوط شاه إيران، وتمت الدراسة الثالثة بعد أربعة أعوام، أى فى نهاية السنة الثانية لإدارة ريجان حيث كانت البلاد تعانى حالة تردٍ اقتصادى شديد.

فى الدراسات الثلاث الأولى كان الانشغال بالقضايا الاقتصادية الداخلية، والذى بدأ من خلال من أجرى عليهم الاستطلاع يعكس اتجاهات الرأى العام من ١٩٤٠ إلى ١٩٧٣. وفى سلسلة من استفتاءات جالوب أجريت فى فترة الثلاثة والثلاثين عامًا الماضية أعرب الأمريكيون عن الأولوية القصوى لقضايا الشئون الخارجية والأمن فى ترتيبهم «لأهم المشكلات التى تواجه البلاد». وفى الاستطلاعات التى أجريت فى السنوات العشر التالية لسنة ١٩٧٣، ظهر تحول إلى القضايا الداخلية، خاصة التضخم والبطالة وموارد الطاقة. وعاد اليوم الشعور بحساسية شديدة تجاه الشئون الخارجية. ونتيجة لذلك حدث توازن فى الاهتمام الشعبى بالسياسة الخارجية فى مقابل الشئون الاقتصادية والاجتماعية الداخلية. واتضح أن ٢٦٪ من المشكلات التى أشار إليها الجمهور فى رده على أسئلة تتعلق «بأكبر المشكلات التى تواجه البلاد» تتصل بالسياسة الخارجية والحد من التسلح والعلاقات الأمريكية السوفيتية والإرهاب على رأسها. كانت هذه النسبة ١٥٪ فى عام ١٩٨٢، و١١٪ فى عام ١٩٧٨. بعبارة أخرى تضاعفت مشكلات السياسة الخارجية فى أهميتها بالنسبة للشعب الأمريكى فى الأعوام الثمانية الماضية. وينطبق نفس هذا الاتجاه على القادة الأمريكيين؛ ففى عام ١٩٨٦، كانت نسبة ٤٢٪ من «أكبر المشكلات» بالنسبة للقادة تتعلق بالسياسة الخارجية بالمقارنة بنسبة ٢٣٪ فى عام ١٩٧٨. وفى عام ١٩٧٨، كان التضخم يمثل أكبر مشكلة فى نظر ٦٧٪ من الجمهور و٨٥٪ من القادة، وكانت البطالة على قمة المشكلات فى عام ١٩٨٢ فى رأى ٦٤٪ من الجمهور و ٥٣٪ من القادة، إلا أن هاتين المشكلتين فقدتا أهميتهما مع الانخفاض الحاد فى التضخم من ١٩٧٨ إلى ١٩٨٦ ومع انخفاض البطالة من ١٩٨٢ إلى ١٩٨٦.

كما تراجعت اتجاهات «النظرة الذاتية» التى ميزت الشعب الأمريكى فى السبعينيات، وظل الإجماع بين المجموعة القيادية فى العقد الماضى قائمًا حول ضرورة أن تلعب الولايات المتحدة دورًا عالميًا نشطًا. وكانت نسبة المؤيدين "لدور أمريكى أنشط فى العالم" بين الجمهور ارتفعت من ٥٤٪ عام ١٩٨٢ إلى ٦٤٪ فى عام ١٩٨٦. كما ظهر ارتفاع مطرد فى نسبة المهتمين بأخبار تتعلق بدول أخرى أو بالعلاقات الأمريكية بدول أخرى. والحقيقة أن الأخبار المتعلقة بعلاقة أمريكا بدول أخرى تأتى حاليًا فى المرتبة الثانية من الأهمية بعد الأخبار المحلية.

كان هناك تحول مهم وغريب فى أسلوب تصور كل من الجمهور والقادة الأمريكيين لمكانة أمريكا فى العالم؛ ففى سؤال عما إذا كانت الولايات المتحدة تلعب دورًا أكبر بوصفها زعامة دولية عنها منذ عشر سنوات مضت، أجابت نسبة ٤١٪ من الجمهور بأن الولايات المتحدة كانت تلعب دورًا «أقل أهمية» فى العالم. وفى عام ١٩٨٦، كانت نسبة ٢٦٪ فقط من القادة هى التى تؤيد هذه المقولة، بل حدث أيضًا تحول أكبر بين القادة، فقد أجاب ١٠٪ منهم فى عام ١٩٨٢ بأن الولايات المتحدة كانت تلعب دورًا أهم فى العالم. وفى عام ١٩٨٦، ارتفعت هذه النسبة إلى ٣٣٪. وفى عام ١٩٨٢، أجابت نسبة ٥٢٪ من القادة بأن الولايات المتحدة كانت تلعب دورًا أقل أهمية. وفى ١٩٨٦، هبطت هذه النسبة إلى ٢٧٪. ولعل هذا التحول فى رؤية كل من الجمهور والقادة الأمريكيين للدور الأمريكى فى العالم كان أهم تغيير طرأ خلال سنوات رئاسة ريجان.

مشكلات السياسة الخارجية الأمريكية

ما أكبر مشكلتين أو ثلاث تواجه الولايات المتحدة اليوم؟

	الجمهور			القادة		
	١٩٨٦	١٩٨٢	١٩٧٨	١٩٨٦	١٩٨٢	١٩٧٨
الحرب / سباق التسلح	٣١٪	٢٩٪	٢٠٪	٣٩٪	٣٩٪	٣٩٪
الإرهاب	١٣٪	صفر	صفر	٥	صفر	صفر
السياسة الخارجية العامة	١٥	٢٣	٢٢	١٥	١٨	١٨
الاقتصاد الأمريكي	١٣	١٣	١٧	١٣	٩	١٣
أمريكا اللاتينية	٧	٣	٤	١٢	٨	٣
الشرق الأوسط	٥	١٣	١٣	٦	١٥	١٨
جنوب أفريقيا	٣	١	٢	٥	١	٦
أوروبا	٢	٥	١	٣	٦	٢
آسيا	صفر	١	٢	١	٢	٨
مشكلات أخرى	١١	١٢	١٩	٤	٢	١

لا شك أن هذا التغير تأثر برؤية الأمريكيين للتوازن العسكرى الأمريكى السوفيتى؛ فيعتقد الجمهور والقادة على السواء أن الوضع العسكرى الأمريكى تحسن لدرجة كبيرة بالنسبة للاتحاد السوفيتى؛ فيرى ٢٨٪ من الجمهور فى الوقت الحاضر أن الولايات المتحدة أقوى عسكريًا بالمقارنة بنسبة ٢١٪ فى ١٩٨٢. ويرى ٤٨٪ أن الطرفين متساويان تقريبا بالمقارنة بنسبة ٤٢٪ فى ١٩٨٢، بل حدث أيضًا تحول كبير منذ ١٩٧٨؛ ففى ذلك الوقت كان ٥٦٪ يرون أن الولايات المتحدة تأتى بعد الاتحاد السوفيتى من الناحية العسكرية.

العلاقة الأمريكية السوفيتية – ١٩٨٦

	الجمهور	القادة
مع التفاوض حول عقد اتفاقات للحد من التسلح	٨٠٪	٩٥٪
مع استئناف العلاقات الثقافية والتعليمية المتبادلة	٧٨	٩٨
مع زيادة مبيعات الحبوب	٥٧	٨٢
ضد فرض قيود تجارية	٥٢	٧٣
ضد حظر تبادل العلماء	٥٣	٨٣
ضد الحد من مبيعات الحاسبات الأمريكية المتقدمة	٣٣	٢٠
مع تبادل المعلومات التقنية حول الدفاع في مواجهة الهجمات الصاروخية	٢٣	–

(*) الشرطة (–) معناها « لم تطرح أسئلة ».

وحدث تحول جذرى فى آراء القادة الأمريكيين الذين لم يعتقدوا فى أى وقت برجحان الميزان العسكرى فى غير صالح الولايات المتحدة؛ ففى عام ١٩٧٨ كانت نسبة ٣٩٪ من القادة الأمريكيين تعتقد أن الولايات المتحدة كانت تأتى فى المرتبة التالية للاتحاد السوفيتى. وفى عام ١٩٨٢ كانت نسبة ١٥٪ تعتقد بأن الاتحاد السوفيتى أقوى. وتبلغ هذه النسبة الآن ١١٪، وتعتقد نسبة ٢٨٪ من القادة حاليًا أن الولايات المتحدة أقوى عسكريًا بزيادة ٨٪ عنها فى عام ١٩٨٢، وأقر ٥٩٪ بأن الطرفين متساويان.

إن ازدياد الثقة فى الدور الأمريكى فى العالم والتوازن العسكرى الأمريكى السوفيتى تقلل من الإحساس بضرورة التعجيل باتخاذ خطوات تدعم القوة العسكرية الأمريكية، وبالتالى فإن تأييد زيادة الإنفاق العسكرى يستمر فى الهبوط على مستوى كل من القادة والجمهور. ويبدأ هذا التحول منذ بداية ١٩٨١ انعكاسًا لاتجاه سابق فى الأعوام ٧٤ -١٩٧٨ حيث كانت هناك زيادة بنسبة ١٩٪ فى صالح زيادة الإنفاق الدفاعى. وفى عام ١٩٨٢، هبط عدد المؤيدين لزيادة النفقات الدفاعية إلى ١١٪، بينما ازداد عدد مؤيدى إجراء خفض إلى ٨٪. وفى السنوات الأربع الماضية، استمرت هذه الاتجاهات. موجز القول إن الموازنات الدفاعية الأكبر ، والتى يقرها حاليًا كل من ريجان ووزير الدفاع كاسبر واينبرجر لا تتمتع بتأييد من جمهور الأمريكيين أو قادتهم.

ويواصل الأمريكيون اعتقادهم بأن العلاقات مع الاتحاد السوفيتى تعد أكبر مشكلة تواجه الولايات المتحدة فى مجال السياسة الخارجية، ولكن نظرًا للشعور المتزايد بالأمن العسكرى، نجد أن تأييد اتخاذ إجراءات بصدد الانفراج الدولى مستمر بل يرتفع فى بعض الحالات. وهناك اهتمام أكبر بقضايا الحرب والسلام ومساندة أقوى لخطوات التعاون مع الاتحاد السوفيتى. وفى رد الجمهور على سؤال عن سبعة مجالات محددة للتعاون الممكن مع الاتحاد السوفيتى، جاءت الإجابة بالتأييد القوى لبذل أقصى جهد فى هذا الصدد، كما تبدى أغلبية كبيرة تأييدها للتفاوض حول اتفاقيات للحد من التسلح والتعليم والثقافة ومبيعات الحبوب للاتحاد السوفيتى وفك القيود المفروضة على التجارة الأمريكية السوفيتية. ويرى الجمهور عدم ضرورة فرض قيود مشددة على الاتحاد السوفيتى إلا على مبيعات الحاسبات الآلية وتبادل المعلومات التقنية حول مبادرة الدفاع الإستراتيجى. ويزداد تأييد الصفوة لاتخاذ إجراءات تعاونية فى مقابل معارضة مبيعات الحاسبات المتقدمة.

من الواضح أن اللهجة الحادة لإدارة ريجان وفشل الرئيس فى التوصل إلى اتفاق حول الحد من التسلح فى القمة التي عقدت فى عام ١٩٨٦ فى ريكيافيك لم تخفف الرغبة فى زيادة التعاون. وحقق ريجان نجاحًا غير متعمد فى الوصول إلى

درجة من القوة فى مقابل الانفراج الدولى، فمن خلال استعادته لقدر من فكرة التوازن العسكرى الذى تحبذه الولايات المتحدة، ازداد تأييد الانفراج الدولى، وهو ما لم يكن يعنى أن الشعب الأمريكى غيّر من نظرته السلبية للاتحاد السوفيتى؛ فكان الاتحاد السوفيتى لايزال فى المرتبة بعد الأخيرة فى قائمة تضم ٢٤ دولة يكن لها الشعب الأمريكى المودة. ومن دواعى الدهشة أن الزعيم ميخائيل جورباتشيف له شعبية تزيد قليلاً عن شعبية بلاده؛ حيث يأتى فى المرتبة الرابعة من أسفل فى قائمة تضم قادة العالم أو أعلى قليلاً من مرتبة ليونيد بريجنيف قبل أربع سنوات.

ومع أن العلاقات الأمريكية بأوروبا الغربية واليابان كانت موضع جدل كبير فى السنوات الأخيرة، إلا أن اتجاهات الشعب الأمريكى ظلت إيجابية؛ فيرى الجمهور والقادة على السواء أن الولايات المتحدة لها مصالح حيوية فى كلتا المنطقتين، كما يرون أن لها مصالح حيوية فى العالم الغربى والشرق الأوسط، وخاصة فى كل من مصر وإسرائيل والسعودية.

تصورات عن التوازن العسكرى

	الجمهور			القادة		
	١٩٨٦	١٩٨٢	١٩٧٩	١٩٨٦	١٩٨٢	١٩٧٩
الولايات المتحدة أقوى	٣٨	٣١	٣٣	٣٨	٣٠	–
الاتحاد السوفيتى أقوى	١٧	٣٩	٢٣	١١	١٥	–
الطرفان متساويان	٤٨	٤٢	٣٦	٥٩	٦٣	–
لا أعرف	٧	٨	٩	٣	٣	–

(*) الشرطة (–) تعنى «لم توجه أسئلة».

وفى العقد الماضى وأيضًا فى عام ١٩٨٦، كانت كندا وبريطانيا وألمانيا الاتحادية واليابان والسعودية تحتل قمة القائمة، وكانت المكسيك تكاد تحتل نفس المرتبة، كما نالت هذه الدول الخمس نفسها أعلى ردود إيجابية من جانب الأمريكيين. وحظيت كل من ألمانيا الاتحادية واليابان بمرتبة عالية لدى كل من القادة والصفوة من حيث المصالح الحيوية للبلاد، بل تحسنت مرتبة كل منهما فى هذا الاستطلاع، وكان من دواعى الدهشة تلك النقاط الثمانى التى حققتها اليابان فى استطلاع الدول ذات الشعبية، فكانت اليابان فى السنوات الأربع السابقة تتعرض لأعنف انتقاد من جانب قادة الكونجرس والقادة الصناعيين وقادة الاتحاد..

واستمرارًا لمستوى التأييد عبر السنوات الأربع السابقة، يؤمن ٧٠٪ من الجمهور و٨٥٪ من الشخصيات القيادية الأمريكية بضرورة الالتزام الأمريكى تجاه حلف شمال الأطلنطى أو الحفاظ على مستواه على الأقل. وحين سُئلوا عن ضرورة الاختيار بين ترك القوات الأمريكية فى أوروبا على ما هى عليه أو سحبها خلال خمس سنوات وترك الأوروبيين يتدبرون أمر دفاعاتهم النووية والتقليدية، أجاب ٨٢٪ من القادة بتفضيل بقاء الوضع على ما هو عليه.

الموقف من المصالح الحيوية الأمريكية حول العالم

	١٩٨١		١٩٨٢	
	الجمهور	القادة	الجمهور	القادة
بريطانيا	٨٣٪	٩٤٪	٨٠٪	٩٧٪
كندا	٧٨	٩٦	٨٢	٩٥
اليابان	٧٨	٩٨	٨٢	٩٧
ألمانيا الغربية	٧٧	٩٨	٧١	٩٨
السعودية	٧٧	٩٨	٧٦	٩٣
إسرائيل	٧١	٨١	٧٥	٩٣
المكسيك	٧٤	٩٦	٧٤	٩٨
الفيليبين	٧٣	٨١	–	
مصر	٦١	–	١١	٩٠
الصين	٦١	٨٩	٦٤	٨٧
نيكاراجوا	٦٠	٦٣	–	
جنوب أفريقيا	٥٩	٦٣	٣٨	٥٤
كوريا الجنوبية	٥٨	٨٠	٤٣	٦١
فرنسا	٥٦	٨٢	٥٨	٨٤
تايوان	٥٣	٤٨	٥١	٤٤
إيران	٥٠	–	٥١	٦٠
سوريا	٤٨	–	٣١	٤٦
البرازيل	٤٤	٦٣	٤٥	٨٠
إيطاليا	٤١	–	٣٥	٧٩
الهند	٣٦	٥٥	٣٠	٥٧
بولنده	٣٥	–	٤٣	٤٧
نيجيريا	٣١	–	٢٣	٥٣

(*) الشرطة (–) تعنى «لم توجه أسئلة».

درجة شعبية الدول الأجنبية لدى الجمهور

	الدولة	درجة الشعبية	
	١٩٨١	١٩٨٣	١٩٧٨
كندا	٧٧	٧٤	٧٢
بريطانيا	٧٣	٦٨	٦٧
ألمانيا الغربية	٦٣	٥٩	٥٧
اليابان	٦١	٥٣	٥٦
المكسيك	٥٩	٦٠	٥٨
إسرائيل	٥٩	٥٥	٦١
الفيلبين	٥٩	–	–
فرنسا	٥٨	٦٠	٦٣
إيطاليا	٥٨	٥٥	٥٦
البرازيل	٥٤	٥٣	٥٣
بولنده	٥٣	٥٣	٥٠
الصين	٥٣	٤٧	٤٤
تايوان	٥٣	٤٩	٥١
كوريا الجنوبية	٥٠	٤٤	٤٨
السعودية	٥٠	٥٣	٤٨
مصر	٤٩	٥٣	٥٣
الهند	٤٨	٤٨	٤٩
جنوب أفريقيا	٤٧	٤٥	٤٦
نيجيريا	٤٦	٤٤	٤٧
نيكاراجوا	٤٦	–	–
سوريا	٣٤	٤٣	–
الاتحاد السوفيتى	٣١	٣٦	٣٤
إيران	٣٣	٣٨	٥٠

(*) الشرطة (–) تعنى «لم توجه أسئلة».

اتجاهات الرأى حول إرسال قوات أمريكية للخارج - ١٩٨٦

مؤيد إرسال قوات		معارض إرسال قوات		لا أعرف		
	جمهور	قادة	جمهور	قادة	جمهور	قادة
السوفيت يغزون أوروبا الغربية	٪٦٨	٪٩٣	٪٢٤	٪٥	٪٨	٪٣
السوفيت يغزون اليابان	٥٣	٨٣	٣١	١٣	١١	٦
نيكاراجوا تسمح للسوفيت بإقامة قواعد صاروخية	٤٥	٦٧	٤٢	٣٧	١٣	٦
العرب يرفضون ضخ النفط للولايات المتحدة	٣١	-	٥١	-	١٣	-
العرب يغزون إسرائيل	٣٣	٥٧	٥٤	٣٨	١٤	٥
السوفيت يغزون الصين	٣٧	١٤	٦١	٧٨	١٥	٨
إيران تغزو السعودية	٣٦	-	٥٩	-	١٩	-
حكومة السلفادور تسقط فى يد المتمردين اليساريين	٣٥	-	٥٦	-	١٦	-
نيكاراجوا تغزو هندوراس لتدمير قواعد الكونترا	٣٤	١٧	٦٠	٧٤	١٢	٩
كوريا الشمالية تغزو كوريا الجنوبية	٣٤	٦٤	٦٤	٣٢	١٢	٤
الصين تغزو تايوان	١٩	-	٦٤	-	١٧	-

وتشير سلسلة من الأسئلة الموجهة لعينة من القادة إلى عدم وجود تحول كبير فى الأولويات من أوروبا إلى آسيا، وهو الاحتمال الذى أزعج المراقبين الأوروبيين. وحين سئلت الشخصيات القيادية الأمريكية عن أيهما أهم بالنسبة للولايات المتحدة، أجاب ٤٦٪ منهم لصالح أوروبا و١٨٪ لصالح آسيا. وأشار ٣٤٪ إلى تساوى كل من أوروبا وآسيا فى الأهمية، كما اختار القادة الأمريكيون (٦٩٪ منهم) أوروبا باعتبارها أهم من

آسيا (١٥٪) كمنطقة يجرى فيها أحد الأبناء دراساته العليا. أما بالنسبة لدرجة شعبية اللغات، فاحتلت الإسبانية (٣٤٪) والفرنسية (٢٢٪) المكانتين الأولى والثانية قبل اليابانية (١٦٪) والصينية (١٢٪)، إلا أن هناك اختلافًا بينًا بين اتجاهات الكونجرس واتجاهات قادة الإدارة فيما يتعلق بأولوية أوروبا فى مقابل آسيا؛ فكانت نسبة قادة الكونجرس إلى الشخصيات الإدارية ، والتى تبلغ ١٠٪ تحبذ البديل الأول الذى يقضى بترك القوات الأمريكية فى أوروبا فى الوقت الراهن فى مقابل سحبها فى فترة خمس سنوات. ولعل الاختلاف بين قادة الكونجرس والقادة الإداريين حول المكان المفضل للدراسة الجامعية له علاقة بذلك؛ حيث أبدى ٦٩٪ من قادة الكونجرس تفضيلهم لأوروبا بالمقارنة بنسبة ٤٦٪ من القادة الإداريين.

وتتضح درجة شعبية أوروبا فى اتجاهات الجمهور والصفوة على السواء فيما يتعلق باستخدام القوات الأمريكية فى وقت الأزمات. وحين سئل الجمهور والقادة عن آرائهم فى استخدام القوات الأمريكية أجابوا بتأييدهم الشديد لاستخدام القوات الأمريكية فى صد غزو سوفيتى لأوروبا الغربية. ويمثل رد الفعل الشعبى (٦٨٪) زيادة طفيفة (٣٪) بالنسبة لعام ١٩٨٢، ويمثل زيادة كبيرة (١٤٪) بالنسبة لعام ١٩٧٨. أما رد الفعل لدى الشخصيات القيادية فظل دون تغيير خلال العقد الماضى. وجاء تأييد إرسال القوات للدفاع عن اليابان فى المرتبة الثانية، إلا أن الفجوة بين تأييد إرسال قوات إلى أوروبا واليابان تظل كبيرة؛ فيؤيد ٥٣٪ من الجمهور إرسال قوات أمريكية إذا تعرضت اليابان لغزو سوفيتى، بينما أيد هذا الرأى نفسه ٨٢٪ من القادة، وظلت نسبة تأييد النخبة للدفاع عن اليابان ثابتة على ارتفاعها خلال العقد الماضى.

وهناك منطقة أخرى ذات أولوية، وهى الشرق الأوسط، بدأت تفقد أهميتها؛ فقليل من الأمريكيين من يرى أن هذه المنطقة تشكل إحدى أهم مشكلات السياسة الخارجية الأمريكية، وقليل منهم من يؤيد إرسال قوات إليها، إلا أن التعاطف مع إسرائيل ازداد فى استطلاعات الرأى فى السنوات الأربع الماضية؛ فتظل إسرائيل إحدى الدول الست التى يعتقد الأمريكيون أن البلاد لها مصالح حيوية فيها، كما تحتل السعودية مكانة مهمة من حيث المصالح الحيوية، لكنها لا تحتل مكانة عالية من حيث تعاطف الأمريكيين، وتأتى إيران فى ذيل قائمة الدول.

ويتراجع الاهتمام بالبطالة والتضخم والمشكلات الاقتصادية عامة، ولايزال معظم الأمريكيين يرون السياسة الاقتصادية الخارجية من خلال المصالح الذاتية، ولو أنهم يعتقدون أن تأثير السياسة الخارجية على الاقتصاد الأمريكى تدهور بصورة جوهرية خلال السنوات الأربع الماضية. وفى حين لاتزال غالبية الأمريكيين ترى السياسة الخارجية مصدر تأثير كبيراً على الاقتصاد الأمريكى بصورة عامة -كأسعار النفط وقيمة الدولار فى الخارج والبطالة - فقد حدث تدهور جوهرى (من ١٠ إلى ١٤٪) فى مستوى هذا التصور. وعلى الرغم من وفرة النفط فإن الاهتمام العام بإمدادات الطاقة يظل كبيرا، ولاتزال المملكة السعودية تمثل إحدى الدول المهمة للمصالح الحيوية للولايات المتحدة.

وعلى الرغم من عجز الميزان التجارى شهدت السنوات الأربع الماضية تدهوراً حاداً فى التأييد الشعبى لإجراءات الحماية، تقابله زيادة متواضعة فى تأييد تقديم مساعدات اقتصادية للدول الأخرى. أما عينة القادة فتبدى تأييداً قوياً لحرية التجارة؛ فيحبذ الثلثان إلغاء التعريفة الجمركية على السلع المستوردة، ويرى أقل من الثلث ضرورة فرض التعريفة الجمركية. أما الحس الشعبى فلايزال يرى العكس استمراراً لاتجاه دام عقداً من السنين؛ فيرى ٥٣٪ أن التعريفة الجمركية وفرض القيود على التجارة تعد إجراءات ضرورية، فى حين يرى ٢٨٪ ضرورة إلغائها. وضاقت الفجوة بين وجهات نظر القادة والجمهور حول هذه القضية بنسبة ١٥٪ خلال السنوات الثمانى الماضية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التدهور فى تأييد فرض الحماية حدث فى وقت كانت القيادة السياسية للبلاد -وخاصة الكونجرس- مهيأة فيه لاتخاذ إجراءات حماية.

وفيما يتعلق بقضية جدلية أخرى تتصل بالسياسة الخارجية، وهى جنوب أفريقيا، أبدى ٥٧٪ من الجمهور و٧٩٪ من القياديين تأييدهم لفرض عقوبات تهدف إلى الضغط على حكومة جنوب أفريقيا لتعديل نظام التفرقة العنصرية. وانقسم الجمهور إلى ثلاث مجموعات حول البدائل المطروحة لفرض العقوبات؛ فأيد الثلث عدم اتخاذ أية إجراءات، وأيد ثلث آخر فرض عقوبات اقتصادية محدودة (وهى السياسة التى تبنتها إدارة ريجان)، فى حين أيد الثلث الأخير فرض عقوبات اقتصادية مشددة.

وبالإضافة إلى ارتفاع نسبة تأييد إرسال قوات للدفاع عن أوروبا الغربية واليابان، هناك معارضة مستمرة لإرسال قوات إلى أية منطقة أخرى؛ فكان ما يقرب من ربع الجمهور يؤيد استخدام قوات أمريكية إذا تعرضت الحكومة فى السلفادور لخطر استيلاء المتمردين اليساريين على زمام السلطة، وإذا قامت نيكاراجوا بغزو هندوراس أو إذا قامت كوريا الشمالية بغزو كوريا الجنوبية، إلا أن الجمهور بأكمله ومايزيد عن ثلث القياديين يؤيدون اللجوء إلى القوة إذا سمحت نيكاراجوا للسوفيت بإقامة قاعدة صواريخ على أراضيها، ويعد هذا التأييد القوى لأى تحرك عسكرى مماثل من جانب السوفيت لنشر صواريخ فى كوبا فى بداية الستينيات استمراراً لتأييد الجمهور والقياديين لاتخاذ رد فعل قوى إزاء أى تدخل سوفيتى مباشر فى المنطقة، كما يعد أيضًا تناقضًا حاداً للأولوية الدنيا التى أبدتها كلتا المجموعتين لأمريكا الوسطى عامة وللمعارضة القوية تجاه أى تدخل أمريكى فيها.

كما أبدى الجمهور قليلاً من الحماس لتوجهات ريجان؛ فيفضل ثلثا الجمهور إما عدم تقديم أية مساعدات لجماعات المتمردين التى تناهض الحكم الشيوعى فى مناطق كأفغانستان وأنجولا أو الاقتصار على إمدادهم بمساعدات اقتصادية فقط. ويؤيد ٢٤٪ فقط من الجمهور تقديم مساعدات اقتصادية وعسكرية، وهو ما يؤيده ٥٢٪ من القادة. ويعارض ٤٢٪ من الجمهور تقديم أية مساعدات. وكان الاقتناع الشعبى بأن هذه الإجراءات ستؤدى حتمًا إلى توريط البلاد عسكريًا فى مناطق كأمريكا الوسطى ستكون سببًا فى الفتور الذى أبدوه تجاه سياسات ريجان. وفى الوقت نفسه، لقى التدخل العسكرى من جانب إدارة ريجان فى جريناده وليبيا تأييداً قويًا لدى غالبية الشعب؛ فمن الواضح أن الجماهير لا تنفر من المخاطر التى قد تترتب على العمليات العسكرية شريطة أن تكون هذه العمليات خاطفة ونتائجها سريعة، إلا أنه لاتزال هناك معارضة شديدة لأى تورط طويل الأجل.

وهناك فجوة لاتزال قائمة بين وجهات نظر القادة والجمهور بشأن عدد كبير من قضايا السياسة الخارجية؛ فلايزال القادة يفضلون دوراً أمريكيًا أنشط فى العالم وأكثر تدخلاً وتأييداً لسياسة ريجان، ولايزال القادة أكثر تأييداً للتجارة الحرة وتقديم

المعونات الاقتصادية والعسكرية. ويعطى القادة أولوية للدفاع عن أمن الحلفاء كهدف للسياسة الخارجية وأولوية أدنى لدعم دور الأمم المتحدة، وهم أقل اهتمامًا بحماية سوق العمل فى الداخل أو تطوير التجارة الأمريكية فى الخارج.

العلاقة الأمريكية السوفيتية – ١٩٨٦

	الجمهور	القادة	هوة الخلاف
١- تأييد تام لاتخاذ دور نشط فى الشئون العالمية	٪٧١	٪٩٩	٪٢٨٠
٢- التعريفات الجمركية ضرورية	٦٦	٣١	٣٥-
٣ – أهمية حماية الوظائف	٧٩	٤٤	٣٥-
٤ – أؤيد استخدام القوات الأمريكية إذا :			
كوريا الشمالية غزت كوريا الجنوبية	٢٨	٦٧	٣٩ +
الاتحاد السوفيتى غزا اليابان	٦٠	٨٧	٣٧ +
العرب غزوا إسرائيل	٢٨	٦٠	٣٢ +
٥ – حرب فيتنام لم تكن خطأ أو غير أخلاقية	٣٩	٥٧	٣٨ +
٦ – أؤيد المعونات العسكرية للخارج	٣١	٧٨	٤٣ +
٧- أؤيد المعونات العسكرية والاقتصادية للمتمردين على الحكومات الشيوعية	٣١	٧٨	٣٢ +
٨- أعتقد أن المعونات العسكرية الأمريكية لأمريكا الوسطى لايحتمل أن تودى إلى تدخل عسكرى أمريكى	٧٠	٥٣	٣٣ +
٩- أؤيد تقديم المعونات للتنمية الاقتصادية الخارجية والمعونات التقنية	٦٠	٩٣	٣٦ –
١٠ – أهمية دعم الأمم المتحدة	٤٩	٣٣	٣٧ +
١١- أؤيد تبادل العلماء مع السوفيت	٥٩	٨١	٣٧ +
١٢ – أؤيد استخدام القوات الأمريكية	٣٩	٧	٣ –

ضد انتقال المخدرات دون إذن من الدول

نسبة مؤيديهم « مهم جداً »	الجمهور	القادة
١- حماية سوق العمل الأمريكية	٧٨	٤٣
٢ – ضمان كفاية إمدادات الطاقة	٦٩	٧٢
٣ – الحد من التسلح العالمى	٦٩	٨٣
٤ – مكافحة الجوع فى العالم	٦٣	٦٠
٥.- خفض العجز التجارى مع الدول الأخرى	٦٢	- (*)
٦ – احتواء الشيوعية	٥٧	٤٣
٧ – الدفاع عن أمن الحلفاء	٥٦	٧٨
٨ – التوازن عسكرياً مع السوفيت	٥٣	٥٩
٩ – دعم دور الأمم المتحدة	٤٦	٣٣
١٠ – حماية المشروعات الأمريكية بالخارج	٤٣	٣٣
١١ – تنمية وحماية حقوق الإنسان بالدول الأخرى	٤٣	٤٤
١٢ – المساعدة على تحسين مستوى المعيشة بالدول النامية	٣٧	٤٦
١٣ – حماية الدول الأضعف من العدوان الخارجي	٣٣	٣٩
١٤- المساعدة على إقامة حكومات ديمقراطية بدول أخرى	٣٠	٣٩

(*) الشرطة (–) تعنى « لم توجه أسئلة ».

ولا يزال القادة أكثر ميلا (٢٠ إلى ٣٠٪) لتأييد استخدام القوات الأمريكية فى العديد من الأزمات كغزو السوفيت لليابان أو أوروبا الغربية، أو غزو كوريا الشمالية لكوريا الجنوبية، أو غزو عربى لإسرائيل، أو إقامة قاعدة صواريخ سوفيتية فى نيكاراجوا، إلا أن وجهات نظرهم قريبة من الاتجاهات السلبية للجماهير فيما يتعلق باستخدام القوات الأمريكية إذا قامت نيكاراجوا بغزو هندوراس أو إذا غزا السوفيت الصين. ويقل اتجاه القياديين عن الجمهور فى تأييد «احتواء الشيوعية»، ويزيد اتجاههم إلى اعتبار وصول حكومة شيوعية فى بعض الدول -كفرنسا والمكسيك أو السعودية- «تهديداً خطيراً». ويؤيد القادة تقديم معونة لدول أخرى بهامش كبير (٤٠٪)، ويقل قلقهم بدرجة كبيرة على احتمال أن تؤدى المعونات العسكرية لأمريكا الوسطى إلى تورط عسكرى أمريكى هناك. ويعارض القادة إجراء مفاوضات مع الإرهابيين (٧٤٪) ، لكنهم أقل ميلاً من الجمهور إلى تأييد اللجوء للقوة العسكرية ضد الجماعات الإرهابية أو اغتيال الإرهابيين، وأبدى موظفو الإدارة معارضة تامة للتفاوض مع الإرهابيين.

وتتفق آراء القادة مع سياسة إدارة ريجان فى التجارة والمعونات العسكرية والاقتصادية، إلا أن كلا من الجمهور والقادة لايزالون يولون أهمية للتعاون مع الاتحاد السوفيتى أكبر مما توليه الإدارة. وفى هذا الصدد، فإن القول بأن الإدارة تولى أهمية أكبر لتنفيذ سياسة الحد من التسلح مع الاتحاد السوفيتى يضيق الفجوة بين آراء الجمهور وآراء الحكومة حول هذه القضايا من ١٩٨٢.

وكان دور الكونجرس فى القضايا التى اتفقت حولها آراء الجمهور والقادة من ناحية، والحكومة من ناحية أخرى فى عام ١٩٨٦ (قبل تفجر أزمة إيران) عنه فى عام ١٩٨٢، وانخفض عدد من كانوا يشعرون بضعف دور الكونجرس بين الجمهور والقادة على السواء، وازداد عدد من يرون أن دور الكونجرس أكثر تشدداً بين الجمهور والقادة، كما حدث تحول مماثل فى اتجاهات كل من الجمهور والقادة حول ما إذا كان ينبغى تشجيع المخابرات المركزية على العمل علانية على إضعاف

الحكومات غير الصديقة للولايات المتحدة أو الإطاحة بها؛ فحدث تغيير جوهرى (٢٣ نقطة) بين القادة لصالح تأييد أكبر للدور المعلن للمخابرات المركزية، يقابله تدهور حاد فى أعداد المعارضين، وحدث تحول مماثل وفى الاتجاه نفسه بين الجمهور.

وهناك اختلافات مهمة فى الرأى داخل مجموعة القادة؛ فهناك اختلافات حادة حول قضايا كميزانية الدفاع وسياسة ريجان والدور العلنى للمخابرات المركزية (٣٠٪ أو أكثر) بين قادة الحكومة من ناحية وقادة العمال والإعلام والتربية والدين من ناحية أخرى، ويرى عدد من قادة الحكومة أكبر من عدد القادة الآخرين بفجوة هائلة تبلغ ٤٩٪ أن دور الكونجرس فى السياسة الخارجية أكثر تشدداً مما ينبغى. وثمة فجوات كبيرة (أكثر من ٣٠٪) بين قادة الحكومة وسائر القياديين حول تأييد إلغاء التعريفة الجمركية وغزو جراناده وضرب ليبيا وزيادة النفقات الدفاعية والمعونات العلنية فى ظل سياسة ريجان.

اختلافات بين آراء قادة الإرادة والقياديين الآخرين - ١٩٨٦

	قادة الحكومة	القياديون الآخرون	الفارق (٪)
الكونجرس أقوى مماينبغى	٪٧٧	٪٣٨	+ ٪٤٩
ضرورة إلغاء الجمارك	١٠٠	٦٧	+ ٣٣
أؤيد تجميد نووى متبادل	٤٠	٨٣	+ ٤٣
أهمية احتواء الشيوعية	٨٦	٤٠	+ ٤١
حرب ڤيتنام كانت خطيئة	٥	٤٥	+ ٤٠
أهمية توازن القوى مع السوڤيت	٩١	٥٦	+ ٣٥
أؤيد زيادة الإنفاق على الدفاع القومى	٤٣	١٠	+ ٣٣
أمريكا أقوى عسكريًا من السوڤيت	٩	٣٠	- ٢١
أؤيد تقديم معونات عسكرية واقتصادية للمتمردين على حكومات شيوعية	١٠٠	٤٨	+ ٥٢
أوروبا أهم من آسيا	٣٧	٤٩	- ٣٣
أؤيد إرسال أحد أبنائى إلى أوروبا لا إلى آسيا	٤٦	٧١	- ٣٠
أتعاطف مع إسرائيل (أكثر من الدول العربية أو «لاأعرف»)	٢٣	٦٣	- ٣١
جهود أمريكا لقلب الحكم اليسارى بنيكاراجوا كان عملاً جيداً	٧٠	١٥	+٥٥
أهمية دفع الديمقراطية فى الخارج	٥٥	٣٧	+ ٣٨
أوافق على مساندة بعض النظم الشمولية العسكرية لأنهم ضد الشيوعية	٨٢	٦٠	+ ٢٢
أؤيد التفاوض مع الأرهابيين	صفر	٣٣	- ٣٣

وعلى الرغم من الخلافات العميقة مع إدارة ريجان حول بعض قضايا السياسة الخارجية ، فإن معظم الجماهير والقادة كانوا يشعرون فى نوفمبر ١٩٨٦ بتفاؤل تجاه العالم أكبر مما كانوا يشعرون به قبل ست سنوات، وكان هناك تأييد جماهيرى أكبر لاتخاذ دور أمريكى أنشط فى العالم. والتحول ليس كبيرًا على أية حال، ويمكن أن يتخذ اتجاهًا عكسيًا؛ لأن التغيير يعكس تحولاً إيجابيًا فى توازن القوى العسكرية الأمريكية السوفيتية وتقديراً أكبر للدور الأمريكى فى العالم مع نهاية ١٩٨٦. وفى رد فعل تجاه الظروف الاقتصادية الأفضل والشعور بتحسن فى التوازن العسكرى مع الاتحاد السوفيتى بدأ الأمريكيون مؤخرًا فى تغيير نظرتهم إلى الأفضل تجاه الدول الأجنبية عامة عما كانوا عليه قبل سنوات، وتوقف الهبوط الذى شهده تأييدهم لتنشيط الدور الأمـريكى ، والذى بدأ منذ عـقـد أو يزيد، إلا أنه ليس من الواضح فى الوقت الحاضر ما إذا كان ضعف الرئاسة الأمريكية وإدارة ريجان بسبب الأزمة الإيرانية سيضعف هذا الاتجاه.

الفصل الرابع

تأثير جماعات الضغط على السياسة الأمريكية فى الشرق الأوسط

ميتشل بارد

إن الدور الذى تلعبه جماعات الضغط فى التأثير على محصلات السياسة لا يلقى الاهتمام الذى يستحق فى الأنماط الأكثر شيوعًا لعملية اتخاذ قرارات السياسة الخارجية، وهى العامل العقلانى والعملية التنظيمية وأنماط السياسة البيروقراطية. ونمط رسم السياسة الوحيد الذى يضع السياسة الداخلية فى بؤرة تحليله هو النمط التعددى الذى لم يتم تطبيقه إلا على عملية رسم السياسة الخارجية.

وإذا كان نمط السياسة البيروقراطية يوصف بالتعبير القائل "مكان وقوفك يتوقف على مكان جلوسك"، فإن النمط التعددى يمكن أن يوجز فى عبارة "اتجاه ميلك يتوقف على من يدفع بك"، وتشير التعددية إلى وجود مجموعة من التنظيمات المستقلة نسبيًا تتنافس فى السوق السياسى.

يميل نقاد النمط التعددى إلى تعريفه من حيث الجانب الاقتصادى لعدم التدخل الحكومى ؛ بمعنى أن السياسة العامة يمكن فهمها باعتبارها نتيجة لضغوط جماعات الضغط ، وأن هناك "يدًا خفية" تعمل من خلال المصالح المتنافسة ولأنشطتها نتائج تفيد المجتمع. ويتم تعريف النمط بهذه الصورة حتى يتسنى وضع هذا النوع من النقد فى مقابلة مع فكرة "سوق حرة" للأفكار السياسية التى تستخدم فى مقابل فكرة السوق الحرة الاقتصادية؛ بمعنى أنه ليس هناك تنافس حقيقى بسبب الاحتكارات

والصفوة والمثلثات الحديدية. من ثم فإن النتائج السياسية غير فعالة وتؤدى إلى فقدان تكافؤ الفرص وتقويض دعائم المصلحة القومية. ولم يفعل هؤلاء النقاد سوى أن صنعوا كيانًا هشًا يوجهون إليه ضرباتهم؛ فلم يزعم هذا النمط وجود «سوق حرة» فى السياسة، والتعددية لا تتطلب المساواة بين جماعات الضغط أو التوزيع المتساوى للنفوذ السياسى، بل على العكس يحتمل أن تسيطر جماعة أو عدة جماعات ضغط على مناقشة سياسة ما.

ومن الأمثلة الطيبة لتطبيق النمط التعددى التنافس بين جماعتى الضغط العربية والإسرائيلية فى عملية اتخاذ قرارات السياسة الخارجية. وفى هذه الحالة، ليس ثم افتراض بالمساواة؛ فاللوبى الإسرائيلى له سيطرة واضحة، إلا أن هذا لا يعنى بالضرورة أن ميزة توازن القوى بين جماعات الضغط تمكن اللوبى الإسرائيلى من التأثير على السياسات.

تعريف جماعات الضغط

من أكثر الأفكار شيوعًا فى السياسة الأمريكية أن اليهود لهم تأثير هائل على السياسة الخارجية الأمريكية؛ فيرى البعض أن "اليهود الأمريكيين" يسيطرون على السياسة الأمريكية فى الشرق الأوسط على حساب المصلحة القومية، ويمثل هذا الاتجاه الفكرى السناتور السابق جيمس أبو رزق الذى أطلق على اللوبى الإسرائيلى اسم "أقوى تأثير على السياسة الأمريكية اليوم".[١]

أمثال هذا الناقد يوجهون اتهامًا بأن اليهود الأمريكيين لهم تأثير قوى، والحقيقة أن اللوبى الإسرائيلى ليست لديه القدرة على التأثير على القرارات الكبرى للسياسة الخارجية، وتقتصر قدرته على التأثير على بعض السياسات التى تخدم إسرائيل.

وكثير من الناس يعرفون ما لجماعات الضغط من تأثير فى مجال الأعمال، وعادة ما تستأجر هذه الجماعات شخصًا أو عدة أشخاص يسعون إلى إقناع الحكومة

بتأييد مصالحهم. واليهود الأمريكيون يمثلهم هذا النوع من الناس ممن يبذلون مجهودات مباشرة للتأثير على أصحاب القرار، إلا أن هناك جهوداً أخرى أقل شأناً تُبذل للتأثير على رجال السياسة.

والمنظمة المسجلة باعتبارها جماعة ضغط هى "اللجنة الأمريكية الإسرائيلية للشئون العامة" (آيباك). وتحاول هذه المنظمة وغيرها أن تمارس ضغوطًا مباشرة على أصحاب القرار، ويشار إليها باعتبارها "اللوبى الرسمى". وهناك منظمات لا تشارك فى الضغط المباشر (كمنظمتى "بناى بريث" و"حاداشاه") ، بل تقوم بنشر المعلومات وتحث أعضاءها على المشاركة فى العملية السياسية، بالإضافة إلى ذلك، هناك عناصر كبرى للتأثير السياسى اليهودى غير مندمجة فى تنظيمات محددة، كالسلوك الانتخابى والرأى العام اليهودى، ولعل هذه الوسائل غير المباشرة للتأثير هى التى تمثل "اللوبى غير الرسمى".

كل هذه النوعيات يشار اليها بصورة عامة باسم "اللوبى اليهودى"، إلا أن هذه التسمية غير دقيقة؛ لأن قطاعاً عريضاً من اللوبى الإسرائيلى يتكون من غير اليهود، ويمكن تعريف اللوبى الإسرائيلى بأنه «أفراد ومنظمات تؤثر بصورة مباشرة وغير مباشرة على السياسة الأمريكية لنصرة إسرائيل ».

واللوبى الإسرائيلى ليس وحده على الساحة؛ فهناك جماعة ضغط تنافسه وهى « اللوبى العربى». فيعد "الاتحاد القومى للأمريكيين العرب" جماعة ضغط مسجلة ، وتشكل قلب اللوبى الرسمى، كما يوجد هناك لوبى غير رسمى يمارس تأثيراً غير مباشر، وكما أن اللوبى الإسرائيلى يضم عناصر من غير اليهود، فإن اللوبى العربى يحتوى على عناصر من غير العرب، إلا أن التسمية ملائمة فى هذه الحالة ؛ لأنها تشير إلى "العناصر الرسمية وغير الرسمية التى تسعى إلى التأثير على السياسة الخارجية الأمريكية لمساندة مصالح الدول العربية فى الشرق الأوسط .

جماعات الضغط غير الرسمية

إن اليهود الأمريكيين يدركون أهمية تأييد إسرائيل، وذلك بسبب العواقب الوخيمة التى يمكن أن تنجم عن البديل. فالتهديد الذى تتعرض له إسرائيل ليس مجرد هزيمة عسكرية، بل إنه خطر الإبادة. وفى الوقت نفسه يخشى اليهود الأمريكيين مما يمكن أن يحدث فى الولايات المتحدة نفسها إن لم يكن لهم نفوذ سياسى؛ وبالتالى كرس اليهود أنفسهم للسياسة بحمية دينية. وهو ما ينعكس فى تمثيل اليهود لأعلى نسبة تصويت عن أية جماعة عرقية أخرى. ويبلغ تعداد اليهود فى الولايات المتحدة ستة ملايين، أى حوالى ٣٪ من مجموع السكان. إلا أن ٨٩٪ منهم يعيشون فى ١٢ ولاية انتخابية كبرى. وفى هذه الولايات الاثنتى عشر وحدها، هناك مايكفى من الأصوات الانتخابية لانتخاب الرئيس. وإذا أضيف تعداد غير اليهود ممن تكشف الاستطلاعات عن تأييدهم لإسرائيل، يتضح أن إسرائيل تحظى بتأييد واحدة من أكبر جماعات المعارضة فى البلاد.

إن التأثير غير المتكافئ للسكان اليهود من الأمريكيين يتناقض بصورة مباشرة مع المشاركة الانتخابية للعرب الأمريكيين؛ فهناك ما لا يقل عن ثلاثة ملايين عربى بالولايات المتحدة، ٨٠٪ منهم تقريبا لبنانيون مسيحيون لا يتعاطفون مع قضايا اللوبى العربى، وهو ما يعكس مشكلة كبرى بالنسبة للوبى العربى، وهى التشرذم العربى. ومما يدعم هذا التشرذم حالة التفكك العام فى العالم العربى الذى يضم واحداً وعشرين دولة لها مصالح متضاربة. وهكذا فإن اللوبى العربى لا يمكن أن يمثل «العرب».

والنشاط السياسى الذى يمارسه اليهود يجبر النواب الطامحين إلى الرئاسة على النظر فيما يمكن أن يؤدى إليه سجلهم فى التصويت على قضايا تتعلق باسرائيل من تأثير على مستقبلهم السياسى. وليست هناك مزايا للمرشحين الذين يتخذون مواقف معادية لإسرائيل؛ بل هناك ثمن فادح يتمثل فى الحرمان من التبرعات التى توجه للحملة الانتخابية وفقدان أصوات اليهود وغير اليهود على السواء. لذا فإن المرشحين لديهم ما يدفعهم إلى تأييد إسرائيل، وهو ما يعزز تأييد إسرائيل داخل الكونجرس.

وعلى المرشحين الفعليين أن تكون لديهم حساسية خاصة تجاه اهتمامات الناخبين اليهود، ويلى ذلك تأثر السياسة الخارجية للمرشح بالوعود التى بذلت فى أثناء الحملة الانتخابية.

وتعد التبرعات الموجهة للحملة الانتخابية وسيلة مهمة من وسائل التأثير، والحقيقة أن اليهود من أكبر المتبرعين، ومن الصعب تحديد مدى تأثير التبرعات الانتخابية على النتائج التشريعية، خاصة فيما يتعلق بالقضايا المتعلقة بإسرائيل؛ حيث يمكن أن يكون للتأييد أو المعارضة نتيجة ذات جوانب غير مالية. إضافة إلى ذلك، فلا أحد يعلم ما إذا كان أحد المرشحين يؤيد إسرائيل بسبب تلقيه تبرعات أو يتلقى التبرعات نتيجة لاتخاذه مواقف مؤيدة لإسرائيل، وكانت التبرعات اليهودية فيما مضى أقل توظيفًا وأضعف هدفًا من أية جماعة أخرى، إلا أن هذا تغير بصورة جذرية مع زيادة لجان النشاط السياسى المتعلق بإسرائيل.

تكونت أولى لجان النشاط السياسى فى عام ١٩٧٨، إلا أنها ظلت ضعيفة حتى عام ١٩٨٢ ؛ حيث أسهمت لجان النشاط السياسى الموالية لإسرائيل بمبلغ ١,٨٧٠,٠٠٠ دولار تبرعات لمرشحى الكونجرس، وتتجه معظم هذه الأموال -كغيرها من تبرعات اللجان الأخرى - إلى أصحاب النفوذ والضغط. ولما كان هناك ارتباط طويل بين اليهود والحزب الديمقراطى، فقد اتجه ٨٠٪ منها إلى الديمقراطيين، وتضاعف عدد لجان النشاط السياسى فى عام ١٩٨٤، وتضاعفت تبرعاتهم. ويقدر أن ما يزيد عن سبعين لجنة للنشاط السياسى موالية لإسرائيل أنفقت حوالى ٣,١٠٠,٠٠٠ فى ذلك العام.(٢)

أما على جانب اللوبى العربى، فليس هناك سوى ثلاث لجان للنشاط السياسى أنفقت مبلغًا لا يذكر فى عام ١٩٨٤. ومع ذلك لعب هذا اللوبى دورًا أكثر نشاطًا ووضوحًا عن ذى قبل فى هذه الانتخابات. ومن أبرز الأمثلة على الجهود التى بذلها اللوبى العربى لهزيمة كلارنس لونج المرشح الديمقراطى وأحد القوى الدافعة وراء زيادة المعونات لإسرائيل، وذلك فى جهد واضح لبيان قدرة هذا اللوبى على معاقبة الموالين لإسرائيل فى الكونجرس.

وكما حدث فى الحملة الانتخابية المشهودة التى دارت فى عام ١٩٨٢ من جانب اللوبى الإسرائيلى لهزيمة النائب البرلمانى المؤيد للعرب بول فيندلى عن ولاية إلينوى، ادعى اللوبى العربى انتصاره حين هزم لونج. وكما حدث فى حالة حملة فيندلى الانتخابية، كانت هزيمة لونج تعود إلى سياسات لا تتعلق بالشرق الأوسط. وبعد انتصار متواضع عام ١٩٨٢، تحول إلى هدف ذات أولوية عليا للجنة القومية للحزب الجمهورى.

الرأى العام :

إن الافتقار إلى كتلة عريضة من الناخبين يتطلب من اللوبى العربى زيادة التعاطف لدى الرأى العام إذا أراد الاحتكام إليه أو إلى العملية الانتخابية كوسيلة للتأثير على السياسة الأمريكية. ويحاول اللوبى أن يؤيد الجماعات الأمريكية المتعاطفة معه – كمنظمات العالم الثالث – وأن يكوّن صداقات فى المجالات الأكاديمية والأعمال الحرة؛ ولكن كشفت استطلاعات الرأى فى هذه الميادين عن وجود تأييد ضئيل نسبياً للقضايا العربية. وفى السنوات الست عشرة الماضية، أوضحت استطلاعات الرأى أن التعاطف مع إسرائيل يتراوح بين ٣٥ و ٥٦٪، بينما يتراوح التعاطف مع العرب بين ١ و ١٤٪. ويتبين من استطلاعات الرأى أن تأييد إسرائيل لايزال يفوق تأييد العرب بنسبة ١:٤. وعلى الرغم من تحقيق زيادة ضئيلة فى تأييد العرب فى السنوات القليلة الماضية، إلا أن هذا التغيير لم يؤثر على التعاطف مع إسرائيل.

اللوبى الإسرائيلى الرسمى

إن المنظمة التى تستقطب الكونجرس نيابة عن اللوبى الإسرائيلى هى آيباك. تم تأسيس اللوبى على يد كينن فى عام ١٩٥١ حين قرر مؤيدو إسرائيل توجيه نشاطهم إلى الكونجرس لإقرار تشريعات تقضى بتقديم معونات لإسرائيل لإحباط معارضة وزارة الخارجية، وظل كينن حتى ١٩٧٣ هو العنصر النشط الوحيد بمنظمة آيباك.

ويدير التنظيم أربعة من العناصر النشطة وثمانون موظفًا وميزانية مقدارها خمسة ملايين دولار. والمدير الحالى هو توم دين، وهو مساعد تشريعى سابق لعضوى الكونجرس تشرش ومسكى، ويعتبر مدير أيباك من أكثر الشخصيات نفوذًا فى واشنطن بصفة عامة، ولتوم أيضًا مكانة مماثلة.

لم تكن منظمة أيباك اللوبى هى المحلى الوحيد الذى يوجه اهتمامه إلى الشئون الخارجية، إلا أنها تعد أقوى المنظمات نفوذًا. ويسعى اللوبى جاهدًا إلى أن يبقى بمنأى عن الحزبية لكى يحتفظ بأصدقاء له فى كلا الحزبين، ولهذه المنظمة قدرة على استقطاب تأييد أكبر من خلال وضع القضايا فى إطار المصلحة القومية يفوق ما كان يمكن لها أن تحققه لو اتضح أنها لا تمثل سوى مصالح إسرائيل، لكن هذا ليس معناه أن أيباك ليست لها علاقة وثيقة بالمسئولين الإسرائيليين، بل لها ولكن بصفة غير رسمية. ومع هذا فهناك أوقات ينشب فيه الصراع بين اللوبى والحكومة الإسرائيلية، وعلى الرغم من هذه الخلافات فاللوبى الإسرائيلى يعكس سياسة الحكومة الإسرائيلية بدرجة واضحة .

وعادة ما يطوف رجال اللوبى بردهات الكونجرس فى محاولة للفت أنظار المسئولين التشريعيين. ورجال اللوبى أنفسهم يعتبرون فى معظمهم من قدماء رجال الكونجرس ممن يعرفون كيف يحركون أدوات النفوذ .

ولما كان اللوبى الإسرائيلى لا يلجأ لأساليب ضغط تقليدية ؛ فهو يعتمد على الشبكة التى أقامها لتوجيه الجالية اليهودية لاتخاذ إجراء ما فى العمل السياسى، وتضم الشبكة ٧٥ منظمة مختلفة تؤيد إسرائيل بصورة أو بأخرى. ومعظم هذه المنظمات ليس لها حق قانونى فى المشاركة فى جماعات الضغط وأنشطتها، إلا أنها ممثلة فى مجلس إدارة أيباك لكى تتمكن من المساهمة فى إمداد اللوبى بالمعلومات فى عملية اتخاذ القرار، كما أن الآلية البيروقراطية لهذه المنظمات لها أهمية قصوى تمكنها من نشر المعلومات بين أعضائها وتسهيل تحقيق استجابة سريعة للنشاط التشريعى.

وهناك هيئة تنسيق أخرى هى "مؤتمر رؤساء المنظمات اليهودية الأمريكية الكبرى" وقوامها قادة ٣٨ منظمة مختلفة، وهى مسئولة عن بلورة "الموقف اليهودى" تجاه معظم قضايا السياسة الخارجية، ويسمح المؤتمر للوبى بالتحدث بصوت واحد، وهو ما لا يتوافر لخصومهم. ويمثل المؤتمر همزة الوصل الأولى بين الجالية اليهودية والفرع التنفيذى، فى حين تلعب الآيباك دور القناة بالنسبة للفرع التشريعى.

ومع أن غالبية اليهود يتمركزون فى ولايات رئيسة ، فإن عددهم يبلغ ستة ملايين يهودى. لذا فاللوبى الإسرائيلى يعتمد على تأييد الجماعات غير اليهودية ، ويعمل على تكوين تحالفات مع قطاعات عريضة من المجتمع الأمريكى. وحقق هذا اللوبى نجاحًا مشهوداً فى ضم اتحادات وفنانين ورجال دين وباحثين وزعماء من السود إلى صفوفهم، وتسمح هذه التحالفات للوبى ببلورة إجماع شعبى عريض لسياسة موالية لإسرائيل.

اللوبى العربى الرسمى :

كان هناك دائمًا لوبى عربى بالولايات المتحدة، ويتكون مما أسماه كينن «التكتل الدبلوماسى النفطى"، ويتكون من رجال صناعة النفط والإرساليات والدبلوماسيين وأعضاء بوكالة المخابرات المركزية. وطبقًا لقول كينن، لم تكن هناك حاجة إلى لوبى "عربى"؛ لأن "التكتل الدبلوماسى النفطى" قام بما كان ينبغى للعرب أن يفعلوه.(٣)

تحول اللوبى العربى إلى مدافع رسمى نشط وبارز عن القضية العربية فى أعقاب حظر إمدادات النفط. يقول ريتشارد شدياق مباهيًا: «اليوم يوم الأمريكيين العرب، والسبب هو النفط".(٤) وكان يواجه منذ بدايته العقبات لا فى السياسة الانتخابية وحسب، بل فى التنظيم أيضًا. هناك جماعات ذات توجهات سياسية عديدة، إلا أن معظمها يعمل بمفرده مع قليل من الدعم المالى أو الشعبى، وتضم أكبر هذه الجماعات وأكثرها تمثيلاً "مشروع الأبحاث" و"معلومات الشرق الأوسط" و"مجلس شئون

الشرق الأوسط" و"منظمة الأمريكيين المؤيدين لإغاثة لاجئى الشرق الأدنى" و"اللجنة الأمريكية لشئون فلسطين".

و"الاتحاد القومى للأمريكيين العرب" جماعة ضغط محلية تم تصميمها على غرار منظمة الآيباك، وتم تأسيسه عام ١٩٧٢ على يد ريتشارد شدياق، وكان يؤمن بأن نفوذ الدول العربية وثروتها والقائمة على ما لديهم من احتياطيات النفط يمكن أن يتيح للوبى العربى فرصة للإفادة من العملية السياسية بنفس الأسلوب الذى يفكر به اليهود.

ويقيم الاتحاد القومى للأمريكيين العرب أسسه على المصلحة القومية الأمريكية، مثله فى ذلك كمثل الآيباك، ويزعم أن السياسة الموالية لإسرائيل تضر بهذه المصلحة، وينتقد المعونات الأمريكية لإسرائيل باعتبارها بمثابة تبديد لأموال دافعى الضرائب، ويؤكد على مميزات إقامة علاقات وثيقة بالدول العربية. وفى عام ١٩٧٧ وبعد الزيارة التاريخية التى قام بها أنور السادات للقدس أظهر اللوبى العربى سخطه للتأييد الأمريكى للمبادرة التى رعاها الرئيس كارتر الذى دون فى يومياته قائلاً: «وسببوا (الأمريكيون العرب) متاعب لكل المسئولين - بريجينسكى ووارن كريستوفر وغيرهما".[٥] وعلى الرغم من أن اهتمامات اللوبى بدأت تصل إلى أعلى مستويات الحكومة، فإنه لم يطرأ على السياسة الأمريكية أى تغيرات ملموسة.

إن معظم المؤسسات القومية الكبرى لا تؤيد اللوبى العربى حتى الآن. والحقيقة أن شركات النفط كانت حتى عقد صفقة طائرات الإواكس فى ١٩٨١ هى المؤسسات الوحيدة المستعدة للوقوف علانية فى جانب المصالح العربية. ويرجع السبب إلى أن معظم المؤسسات تفضل البقاء بمنأى عن متاعب السياسة الخارجية، إضافة إلى إحساس المؤسسات باحتمال التعرض لتهديد غير معلن لشكل ما من أشكال الانتقام من جانب اللوبى الإسرائيلى. أما الشركات الكبرى فلا تشعر بمثل هذه القيود، ويرى ستيڤن إيمرسن أن الشركات الأربع الكبرى التى تضم شركة النفط العربية الأمريكية (أرامكو) وإكسون وستاندارد أويل وموبيل وتكساكو «أدارت حملة خفية قوامها عدة ملايين من الدولارات من أجل السيطرة على الرأى العام والسياسة الخارجية المتعلقة

بالشرق الأوسط» طوال السنوات الخمس عشرة الماضية،[٦] وزادت المشاركة فى حملة العلاقات العامة إلى أن أصبحت ثمنًا للقيام بمشروعات فى الدول المنتجة للنفط.

بدأت الحملة فى أعقاب حرب ١٩٦٧ حين قامت أرامكو بتأسيس صندوق للمساعدة فى تمثيل الجانب العربى من الصراع، واتخذت الحملة دفعة كبيرة فى عام ١٩٧٣ بعد أن التقى رئيس مجلس إدارة أرامكو مع الملك فيصل ملك السعودية، وتعرض لضغوط لأداء دور أكبر لخلق اتجاه متعاطف مع الدول العربية. وبعد شهر، نشرت موبيل أولى مقالاتها الافتتاحية الإعلانية فى جريدة نيويورك تايمز. ومنذ ١٩٧٣ احتفظت أرامكو بحملتها للعلاقات العامة وشاركت فى معارك تشريعية من حين لآخر، كمعركة صفقة طائرات الإواكس، إلا أن هذه الحملة فى مجملها لم يكن لها تأثير ملموس على السياسة الأمريكية.

وهناك شركات غير نفطية شاركت فى اللوبى العربى، ومن أشهرها شركة بشتل. ومن المتوقع زيادة عدد هذه الشركات مع ازدياد الاستثمارات العربية بالولايات المتحدة، وتتراوح تقديرات الاستثمارات العربية الراهنة من خمسين مليارًا إلى مئتى مليار دولار، واشترى المستثمرون العرب (أفراد ودول) أسهمًا فى عدد كبير من الشركات الأمريكية، مما يخلق احتمالاً لتمدد التأثير السياسى العربى .

تناقضات

هناك فارقان أساسيان بين اللوبى العربى ونظيره الإسرائيلى: أولهما أن اللوبى العربى دائمًا ما يمارس أنشطته بصورة سلبية، أى بالوقوف "ضد" التشريعات الموالية لإسرائيل، وليس "لصالح" تشريعات موالية للعرب؛ فنادرًا ما تتعلق المبادرات التشريعية للاتحاد القومى للأمريكيين العرب بالعالم العربى، بل يقضى معظم أعضائه وقتهم فى السعى إلى خلق معارضة للاحتلال الإسرائيلى للضفة الغربية ومرتفعات الجولان وقطاع غزة وانتهاكات إسرائيل لحقوق الإنسان وقطع المعونات الأمريكية لإسرائيل والحيلولة دون استخدامها فى بناء المستوطنات بالضفة الغربية والسعى

للاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية والحاجة إلى إنشاء دولة فلسطينية، ويتناقض جدول الأعمال المذكور مع جدول أعمال اللوبى الإسرائيلى الذى يوجه نشاطه إلى تنمية سياسة خارجية موالية لإسرائيل لا لمناهضة العرب، إضافة إلى معارضة صفقات أسلحة للدول العربية المعادية لإسرائيل.

والاختلاف الأساسى الآخر بين الفريقين يتمثل فى الاستعانة بعملاء أجانب يتلقون أجورهم من اللوبى العربى. ويمكن لموظفى الحكومة الأمريكية الموالين للعرب أن يتطلعوا إلى مناصب مربحة كعناصر ضغط أو كمتحدثين أو مستشارين للقضية العربية.

التأثير :

ثمة نوع من العقليات الديكارتية تكمن فى الكتابات التى نشرت عن جماعات الضغط وضرورة أن يكون لها نفوذ. وفى حالة الجماعات التى نحن بصددها هنا فإن هذا الرأى يبدو على درجة من السطحية؛ فإذا أمعنا النظر مثلاً فى جدول اهتمامات الاتحاد القومى للأمريكيين العرب يتضح أن اللوبى العربى خسر معركته فى كل قضية تتصل بإسرائيل؛ فليست هناك معارضة رسمية ضد سياسات إسرائيل فى الأراضى المحتلة، واستمرت المعونة الأمريكية لإسرائيل فى ازدياد مستمر وبشروط ميسرة لتوازن المنح والقروض. وليست هناك أية تحركات تجاه الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية، كما أبدت مقترحات السلام التى ضمنتها خطة ريجان لعام ١٩٨٢ معارضة واضحة لقيام دولة فلسطينية.

وليس أدل على الضعف النسبى للوبى العربى مما حدث فى ١٩٨١ حين قامت منظمة أيباك بإقناع غالبية أعضاء الكونجرس بتوقيع خطاب يعارض صفقة الإواكس، وحاول الاتحاد القومى للأمريكيين العرب مساندة قرار للكونجرس يدين العنف بالشرق الأوسط ويدعو إلى وقف شحنات الأسلحة إلى إسرائيل فى أعقاب هجومها على بيروت، ولم يتمكن الاتحاد إلا من تجنيد سبعة أعضاء بمجلس الشيوخ.

وللوبى الإسرائيلى تأثيره على السياسة الأمريكية؛ فيرى عضو الكونجرس تشارلز ماثياس الذى كان خاضعًا لضغوط اللوبى أن هذا اللوبى يمارس تأثيراً بالغًا على السياسة؛ فكتب يقول: «نتيجة لأنشطة اللوبى (الإسرائيلى) تعزز اقتناع الكونجرس بأن العقوبات السياسية ستطبق على أى عضو معارض له».(٧)

هذه فى الحقيقة ظاهرة حديثة العهد؛ فلم يتخذ الكونجرس دوراً نشطًا فى سياسات الشرق الأوسط إلا بعد حرب الأيام الستة فى عام ١٩٦٧، ثم قام الكونجرس فى الأعوام ١٩٦٨ و١٩٧٠ و١٩٧١ بدفع الإدارة لبيع مقاتلات لإسرائيل بإقراره لضمانات بيع الأسلحة قبل أن يقرر الرئيس بيع الطائرات.

وإنه لمن الصعب تفسير أسباب عجز اللوبى الإسرائيلى عن الحصول على مزيد من التأييد لإسرائيل قبل ١٩٦٧؛ فمن بين الأسباب أن الولايات المتحدة كانت تتصور أن إسرائيل قوية بما يكفى للدفاع عن نفسها دون مساندة أمريكية مباشرة، كما أن إسرائيل لم تكن تعتبر بقعة إستراتيجية، وكانت إيران تخضع للترويض لكى تكون شرطى الغرب فى المنطقة، وكانت هناك مخاوف لدى وزارة الخارجية من أن تقديم المعونات لإسرائيل كان سيعد معاداة للعرب وتهديداً للمصالح الأمريكية بالمنطقة. وأخيراً لم يكن اللوبى الإسرائيلى حتى عام ١٩٦٧ قد أصبح على هذه الدرجة من التنظيم التى بلغها اليوم، وكانت معظم أنشطة الضغط قبل ذلك التاريخ يديرها أفراد من اليهود لهم اتصال بأصحاب القرار نتيجة لعلاقات شخصية.

وتغير الموقف بصورة جذرية بعد أكتوبر ١٩٧٣ حين اندلعت الحرب؛ ففى الأيام الاثنى عشر الأولى من الحرب، أرسلت الولايات المتحدة إمدادات عسكرية قيمتها ٨٢٥ مليون دولار لإسرائيل، وأخبر الرئيس نيكسون الكونجرس بأن التعزيزات ضرورية فى مواجهة التعزيزات التى قدمها الاتحاد السوفيتى لكل من مصر وسوريا. وعندئذ، صدق الكونجرس على تقديم ٢.٢ مليار دولار مساعدات عاجلة لإسرائيل.

وفيما بين ١٩٤٦ و١٩٧١، تلقت إسرائيل ١.٥ مليار دولار كمعونات. أما بعد ١٩٧٤ فقد تخطى مجموع المعونات حاجز العشرين ملياراً، وكان التحول فى السياسة الأمريكية ناجما عن عوامل عديدة، منها الرغبة فى تخفيف الأعباء عن الاقتصاد

الإسرائيلى والإيمان بأن إعادة تسليح إسرائيل كان سيقنع العرب بضرورة الإقلاع عن التفكير فى الخيار العسكرى، والأمل فى إمكانية استخدام العلاقات الأمريكية الإسرائيلية فى التفاوض مع العرب كدليل على السيطرة الأمريكية على إسرائيل، كما أنه من خلال استعراض التفوق العسكرى الإسرائيلى عن طريق إمدادها بالأسلحة الأمريكية، كان وزير الخارجية هنرى كيسنجر يتطلع إلى ترهيب العرب ودفعهم إلى الدخول فى المعسكر الأمريكى، وأهم ما فى هذه السياسة استمراريتها مع مصالح إسرائيل، إلا أنها كانت تتبلور فى استقلال عن معطيات اللوبى الإسرائيلى.

نجح اللوبى الإسرائيلى فى إقناع الكونجرس برفع مستوى الإعانة عما تطالب به الإدارة عدة مرات؛ ففى عام ١٩٨٢ مثلاً، وعلى الرغم من التراجع الأمريكى والغضب من العملية الإسرائيلية بلبنان ومعارضة الإدارة صوت الكونجرس لصالح زيادة المعونات لإسرائيل، وربما كانت الزيادة التى أقرها الكونجرس بتأثير من اللوبى الإسرائيلى. إلا أن مطالب الإدارة بتقديم المعونات لإسرائيل ربما كانت ناتجة عن حسابات مستقلة للمصالح القومية، ولكن من غير المحتمل أن تُقترح مثل هذه الزيادات فى غياب لوبى إسرائيلى منظم، ومن الصعب مقاومة الضغوط عندما تتفق الإدارة والكونجرس واللوبى الإسرائيلى جميعًا على سياسة ما، كما هو الحال دومًا فيما يتعلق بالمعونات الخارجية، من ثم فمن الضرورى أن نمعن النظر فى التشريعات التى تلقى معارضة لمصلحة مهمة ما أو لا يعتد بها فى غياب لوبى إسرائيلى.

التجديد التشريعى :

هناك عدة أمثلة على التشريعات التى ما كان لها أن تُقدم لولا الضغط من جانب اللوبى الإسرائيلى. ومن هذه الأمثلة قرار بإعادة النظر فى عضوية الولايات المتحدة بالأمم المتحدة إذا تم استبعاد إسرائيل منها، ووقف المساهمات الأمريكية لليونسكو بسبب القرارات التى ساندها العرب لإدانة إسرائيل، وخفض الإسهامات المالية المقدمة لوكالة الطاقة الذرية الدولية بسبب رفضها غير القانونى لأوراق اعتماد

إسرائيل، وخفض إسهامات وكالة الإغاثة التابعة للأمم المتحدة بسبب استخدام معسكرات الأونروا بما يخالف القانون الأمريكى لتدريب "الإرهابيين" من منظمة التحرير الفلسطينية، واتخاذ إجراء بوقف منح تأشيرات تلقائية لأعضاء منظمة التحرير الفلسطينية، ولم تلق هذه القرارات معارضة أو جدلاً، ولا ينطبق ذلك على التشريعات الخاصة بالهجرة السوفيتية والمقاطعة العربية.

وفى عام ١٩٧٢، تقدم السناتور هنرى جاكسون والنائب تشارلز ڤانيك باقتراحات تقضى بتعديل قانون الإصلاح التجارى "لحرمان الدول الشمولية التى لا تعمل بنظام السوق الحرة ، والتى تمنع مواطنيها من حرية الهجرة من المزايا الجمركية"، وكان هذا الاقتراح مصممًا لمساعدة ثلاثة ملايين يهودى من الروس على اغتنام الفرصة للهجرة، وشنت إدارة نيكسون حملة نشطة ضد التعديل، وحذر نيكسون من أن التصلب اليهودى فى هذه القضية يهدد الانفراج الدولى ، ويعرض السلام العالمى للخطر، فى حين أن الشركات المتعطشة للتجارة مع السوفييت مارست ضغوطها ضد إجراء التعديل ، وجندت الآيباك عملاء لها لمساندة الاقتراح. وفى النهاية، تمت الموافقة على إجراء التعديل بهامش ضئيل فى كل من الكونجرس ومجلس الشيوخ مما عُدَّ انتصاراً للوبى الإسرائيلى.

وتمثل التشريع الأساسى الآخر الذى يصور نفوذ اللوبى الإسرائيلى فى الاقتراح المناهض للمقاطعة العربية (تم تقديمه فى ١٩٧٦) ، ويقضى بمنع الشركات الأمريكية من التعاون مع المقاطعة العربية لإسرائيل. وكان المرشح للرئاسة جيمى كارتر يقول فى تضرع واضح للناخبين اليهود - خلال مناظرته حول السياسة الخارجية أمام الرئيس فورد - إن المقاطعة كانت عاراً ، وإنه سيفعل أى شىء باستطاعته كرئيس لوقفها.

أما حين تولى الرئيس كارتر منصبه فكان يرى الموقف مختلفًا بعض الشىء ؛ فكان يخشى من أن يؤدى سن تشريع متشدد إلى تعريض جهوده للسلام فى الشرق الأوسط للخطر وإلى دفع الأوبك لرفع أسعار النفط. وعارضت الشركات الأمريكية الاقتراح خشية خفض معدلات التجارة، وكتبت مجلة الكونجرس ربع السنوية تقول:

"على الرغم من تعرض المبادئ والقيم الأمريكية للخطر فى خضم الجدل الدائر حول المقاطعة، فإن الجالية اليهودية بالبلاد استمرت فى عرض القضية".[8]

وفى عام ١٩٧٦، صوت الكونجرس ومجلس الشيوخ بأغلبية ساحقة لصالح اقتراح ضد المقاطعة، إلا أن الرئيس فورد تمكن من إحباطه بمناورة برلمانية أنهت الجلسة. وأدرك لوبى رجال الأعمال أن شكلاً ما من أشكال التشريع سيتم سنّه مع وصول كارتر إلى السلطة. ومن ثم، جرت فى ١٩٧٧ مفاوضات بين لوبى رجال الأعمال وممثلى اللوبى الإسرائيلى ، وتمخض عنها اتفاق للتسوية تبناه الكونجرس حرفياً.

وكما حدث مع التعديل الذى اقترحه كل من جاكسن وفانيك، كشف الاقتراح المضاد للمقاطعة عن مدى نفوذ اللوبى الإسرائيلى. وفى كلتا الحالتين وقف الكونجرس بثبات وراء موقف اللوبى، ولمزيد من التدقيق يمكن الرجوع إلى حالات وقف فيها اللوبى بعناد لا أمام الادارة الحكومية وكبريات الشركات وحسب، بل ضد قطاع عريض أيضاً من أعضاء الكونجرس. وكانت صفقتا الأسلحة المقترحتان للسعودية فى عامى ١٩٧٨ و١٩٨١ مثالين من هذه الأمثلة.

حصول السعودية على المقاتلة ف ١٥

إن مراجعة الكونجرس لمبيعات الأسلحة يعطى اللوبى الإسرائيلى الفرصة للوصول إلى أصحاب القرار، واغتنم اللوبى هذه الفرصة لمحاولة وقف مبيعات الأسلحة للدول العربية المعادية. والمنطق الذى يستخدمه اللوبى هو أن مبيعات الأسلحة تعرض إسرائيل للخطر، وتهدد استقرار الشرق الأوسط ، وتعزز سباق التسلح، وهو منطق يقبله غالبية النواب. وتم اللجوء لهذا المنطق لإجبار الرئيس فورد على تعديل اقتراحه ببيع صواريخ هاوك المتحركة المضادة للطائرات للأردن فى عام ١٩٧٥. وفى النهاية وافق فورد على قصر الصفقة الأردنية على بطاريات صواريخ ثابتة القواعد. وفى ١٩٧٦ أراد فورد أن يتنازل بخفض عدد الصواريخ من ١٥٠٠ إلى ٦٥٠، فنشب قتال أشد ضراوة حول صفقة مقترحة لطائرات ف١٥ المقاتلة للسعودية؛

فحشد اللوبى الإسرائيلى أنصاره لمحاولة وأد الصفقة، وفى ذلك الوقت بُعث اللوبى العربى من سباته.

كان اللوبى العربى نشطًا منذ بدايته، إلا أنه لم ينشط إلا عند اقتراح ١٩٧٨ ببيع الطائرات ف ١٥ للسعودية، وأصبح وجوده ملموسًا فى الكونجرس، وهناك عدة تفسيرات ممكنة لهذه الصحوة المفاجئة للوبى العربى، أفضلها احتمال أن هذه الصفقة كانت سببًا فى نشوب أول معركة كبرى بالكونجرس حول قضية لها مصلحة حيوية بالنسبة لدولة عربية. وكانت صفقات الأسلحة السابقة ذات أحجام أصغر لأسلحة أقل تعقيداً، فكان اللوبى الإسرائيلى يسعى لخفض أحجامها لا لعرقلتها، وكانت أول صفقة ف ١٥ تمثل أول جهد يدخل فيه اللوبى الإسرائيلى بكل ثقله لإيقاف صفقة للعرب، وكان اللوبى العربى يدرك أن عليه أن يقاتل حتى يتم التصديق على الصفقة.

كان منطق مؤيدى الصفقة أن السعودية دولة معتدلة تحتاج إلى الدعم إذا كانت ثمة تسوية سلمية ينبغى أن تتحقق فى الشرق الأوسط، كما أعربوا عن رغبة فى الحفاظ على علاقات "متوازنة" فى المنطقة، وفى تأمين المصالح النفطية الأمريكية، وكأى من صفقات الأسلحة، كان هناك تهديد بأن العرب قد يلجأون إلى أطراف أخرى لشراء الأسلحة، وكان هناك أيضًا تهديد سوڤيتى ماثل بالمنطقة. أما مؤيدو إسرائيل فكانت لهم رؤية مغايرة أوجزها السناتور موينيهان فى وصف الصفقة بأنها "تبرير للتخاذل الأمريكى فى السياسة الاقتصادية والسياسية والعسكرية الدولية".(٩)

وخرج معارضو الصفقة بحل وسط ، وهو أن تتمركز المقاتلات فيما وراء نطاق إسرائيل ، وألا تزود بقاذفات قنابل أو صواريخ جو/جو. وحظى هذا الاقتراح بقبول المترددين، إلا أنه لم يفتّ فى عضد اللوبى الإسرائيلى فى إصرارة على عرقلة الصفقة، وصوت مجلس الشيوخ بالموافقة على الصفقة فيما وصف بأنه "اختبار" للتأييد المستقبلى من اليهود.

وأعلن الاتحاد القومى للأمريكيين العرب انتصاره، واحتفل بنهاية "ڤيتو" اللوبى الإسرائيلى على السياسة الأمريكية فى الشرق الأوسط، وكان اللوبى الإسرائيلى قبل تحدى الإدارة الحكومية والتكتل البترو دبلوماسى وكثرة من أعضاء مجلس الشيوخ بما فيهم بعض المؤيدين التقليديين، وخسر المعركة. وبين التصويت على صفقة ف ١٥ حدود تأثير اللوبى الإسرائيلى، ولكنه - كما كشفت الأحداث التالية - لم يكن مؤشراً على حدوث تغير فى السياسة الأمريكية ؛ حيث شملت الصفقة خمس عشرة مقاتلة ف ١٥ وخمساً وسبعين مقاتلة ف ١٦ لإسرائيل أيضاً، ولم تكن هذه سوى مناوشة إذا قورنت بالحرب الشعواء التى نشبت بين جماعات الضغط حول الصفقة المقترحة ببيع طائرات إواكس للسعودية.

معركة حول الإواكس

أثار الحل الوسط حول صفقة مقاتلات ف ١٥ سخط السعوديين الذين ظلوا يلحون فى طلب المعدات الإضافية. وفى عام ١٩٨٠، اضطر الرئيس كارتر إلى رفض هذا الطلب بعد تلقيه خطاباً يحمل توقيعات ٦٨ من أعضاء مجلس الشيوخ (حشدتهم أيباك) يعارضون فيه الصفقة. وفى ١٩٨١، قرر الرئيس ريجان بيع المعدات الإضافية للسعودية ، بل معها أيضاً عدد من طائرات إواكس الرادارية الشديدة التعقيد. وعلى الفور بدأ اللوبى الإسرائيلى فى جمع التوقيعات على خطاب يعارض الصفقة. وفى أغسطس، كانت أيباك حشدت أغلبية أعضاء الكونجرس ضدها. وبعد أن رفض مجلس الشيوخ الصفقة، شن اللوبى العربى حملة مكثفة لإقناع أعضاء مجلس الشيوخ الذين كانوا تواقين للتصويت بالموافقة عليها، وكما هو متوقع مارست شركات النفط وصناعة الأسلحة ضغوطاً شديدة لصالح تمرير الصفقة، وكانت أكبر الضغوط من جانب شركة بوينج، وهى الشركة المتعاقدة الرئيسية للإواكس وشركة التقنيات المتحدة التى كان لها مئة مليون دولار فى خطر؛ فأرسل رئيسا هاتين الشركتين أكثر من ألف وخمسمئة برقية إلى الشركات التابعة والمساهمين والموزعين فى أنحاء البلاد لحثهم على تأييد الصفقة. ولم يكن التأييد من جانب من كانت لهم مصلحة مباشرة

يمثل مفاجأة. أما ما أضفى على هذه القضية سمة التميز فكان تدخل العديد من الشركات والمنظمات كشركة فلوريست للتأمين التى لم يكن لها مصلحة مباشرة فى الجدال الدائر.

ولعل الأهم من حملة اللوبى العربى اتخاذ أقوى لوبى فى مجال السياسة الخارجية قراراً بأن يلقى بكل ثقله وراء صفقة. وفى أكتوبر، عقد الرئيس ريجان مؤتمراً صحفياً، وكان تأييده للصفقة ينطق بتحديه المباشر للوبى الإسرائيلى؛ قال: «إذا كان علينا أن نأخذ فى الحسبان المصالح الحيوية لحلفائنا، فإن المصالح الأمنية الأمريكية يجب أن تظل من مسئولياتنا الداخلية»، وفى إشارة واضحة لإسرائيل، أضاف قائلاً: «ليس من شأن الدول الأخرى أن ترسم السياسة الخارجية الأمريكية ... وإنى لأعتقد أن أهم شىء ألا يكون لدى الدول الأخرى فكرة أننا واقعون تحت تأثير اتجاه ما أو آخر فيما يتعلق بسياستنا الخارجية». وفى الأسابيع الثلاثة التالية، نجح ريجان فى تغيير رأى ثمانين من أعضاء مجلس الشيوخ ممن كانوا يؤيدون قرار عدم الموافقة، وسمح بتمرير الصفقة.

كانت النقطة الفاصلة عندما بدأ الرئيس فى عرض القضية شخصيًا على أعضاء مجلس الشيوخ؛ فأعلن عدد من الأعضاء تأييدهم للرئيس بعد تسلمهم ضمانات "سرية للغاية" لأمن إسرائيل. وتلقى آخرون أسبابًا حقيقية لتغيير آرائهم، كوعود بتأييد تخصيصات لمشروعات فى ولاياتهم. وكان من أفضل الأمثلة روجر جبسن نائب آيوا الذى كان يعد المفتاح الرئيس فى مجلس الشيوخ لتمرير الصفقة؛ فقال أحد موظفى البيت الأبيض: «تمكنا من نزع مخه»؛ حيث حث البيت الأبيض ناخبيه على إرسال خطابات وإجراء مكالمات هاتفية يهددونه فيها بعدم التعاون معه مستقبلاً، وكما قال هذا المسئول الحكومى: «أوقفناه على حافة قبر مفتوح ، وقلنا له اقفز إن شئت» (١٠) ، وقرر جبسن ألا يقفز وغير رأيه لصالح الصفقة.

كان اللوبى الإسرائيلى هذه المرة يواجه معارضة الرئيس والشركات الكبرى والعديد من قادة مجلس الشيوخ. وكانت الخسائر محدودة على أية حال، وسعى اللوبى إلى إجبار الحكومة على فرض قيود عديدة على الصفقة، بل تمكن أيضًا من

إقناع الإدارة بتعويض إسرائيل بمعونات وأسلحة إضافية، إضافة إلى هذا لم يكن الكونجرس صدق على أية صفقة أسلحة لدولة عربية منذ ١٩٨١. وعندما حاول ريجان أن يبيع أسلحة للأردن فى عام ١٩٨٤ مثلاً اشترط الكونجرس دخول الأردن فى عملية السلام أولاً، وعندما رفض الملك حسين، رُفضت الصفقة. وفى عام ١٩٨٦ تقدمت الإدارة باقتراح بيع صواريخ ستنجر للسعودية، واعترض الكونجرس للمرة الأولى فى التاريخ.

حدود نفوذ اللوبى

يتبين من عجز اللوبى الإسرائيلى عن عرقلة صفقات ف ١٥ والإواكس أن نفوذ اللوبى محدود؛ فتأييد اللوبى ودعم مصالحه ليس أمرًا تلقائيًا كما يحاول النقاد إقناعنا، ويمكن أن نجد عددًا من القرارات السياسية التى لقيت معارضة من اللوبى الإسرائيلى وغيره، ولم يتم تمريرها على الرغم من ضغوط اللوبى، كما يتضح هذا فى القرارات الدبلوماسية والعسكرية الكبرى؛ فاتفاقيات فض الاشتباك فى سيناء مثلاً، والاتفاقية الإسرائيلية السورية ومعاهدة كامپ ديڤيد تم إبرامها دون ضغوط من اللوبى الإسرائيلى تقريبًا.

وكان أوضح مثال على استقلالية القرار الأمريكى عن مصالح اللوبى الإسرائيلى ما حدث فى ١٩٥٦ عندما وقفت الولايات المتحدة إلى جانب الاتحاد السوڤيتى دبلوماسيًا ضد إسرائيل وبريطانيا وفرنسا فى حرب السويس. وربما استمر فشل اللوبى حتى يومنا هذا متمثلاً فى رفض الولايات المتحدة الاعتراف بالقدس عاصمة لإسرائيل.أما نفوذ اللوبى العربى فلا يذكر بصورة عامة إلا فى حالات نادرة حين تتفق مصالحه مع مصالح الإدارة وكبار المشرعين وقطاع عريض من الشركات. وهناك احتمال بتصاعد الضغط لتأييد السياسات الموالية للعرب بسبب المكاسب الاقتصادية أو التهديد بالخسارة. وفى يناير ١٩٨٣، قال السفير الأمريكى فى الكويت صراحة أمام الغرفة التجارية الأمريكية العربية بسان فرانسيسكو: «على رجال الأعمال

الأمريكيين أن يدركوا أن نجاحهم فى الشرق الأوسط معلق على كيفية تعامل الولايات المتحدة مع إسرائيل».(١١)

ويظل توازن القوى بين جماعات الضغط فى الوقت الحاضر فى صالح اللوبى الإسرائيلى؛ لكن النفوذ الاقتصادى العربى سيمكن اللوبى العربى من تحقيق مزيد من الاقتراب من العملية السياسية عن ذى قبل، ولكن سيظل اللوبى الإسرائيلى مسيطراً على سوق الأفكار السياسية، إلا إذا هاجر عدد كبير من العرب إلى الولايات المتحدة وتغير الرأى العام بصورة جذرية.

النتائج :

فى معظم ما كُتب عن جماعات الضغط، نجد تأكيداً على وصف تكوين اللوبى والحفاظ عليه، مع قليل من البحث فى مدى نفوذه. والسبب الأساسى فى ذلك النفوذ يعد أمراً بدهيًا فى الغالب، وتميل الإشارة إلى نفوذ جماعات الضغط وتأثيرها على السياسة الخارجية إلى مناقضة هذه المقولة الافتراضية التقليدية؛ فيفترض عدم وجود تأثير من جانب جماعات الضغط على السياسة الخارجية. ويفسر هذا غياب التأثير المباشر لمعظم السياسات الخارجية على قطاع عريض من الشعب. وغالبًا ما يُستشهَد باللوبى الإسرائيلى كاستثناء، إلا أنه فى الحقيقة يعد أوضح مثال على جماعات الضغط المهتمة بالسياسة الخارجية على أساس مصالح غير ملموسة ، وتتخطى الحدود الشخصية فى سياسة ما.

يعد اللوبى الإسرائيلى عامة أقوى جماعات الضغط فى مجال السياسة الخارجية، وبالتالى فلا أتوقع لأية جماعة ضغط أخرى أن تتمتع بنفس الدرجة من النجاح فى الوصول إلى أهدافها فى السياسة الخارجية، إلا أن قوى التعددية التى سبق وصفها فى هذا الفصل يجب أن تتوافق مع الجماعات الأخرى المهتمة بمختلف مجالات السياسة الخارجية؛ لذا فإن قليلاً من توازن القوى بين جماعات الضغط بين الأمريكيين من أصل يونانى وتركى يساعد على تفسير اتجاهات السياسة الأمريكية

فى البحر المتوسط. ويتغير التوازن حسب الموارد ومدى التماسك والحجم والحالة الاجتماعية والقيادة بين الجماعات المتنافسة، وتضاف إلى هذه العوامل المكونات غير الرسمية للسلوك الانتخابى والرأى العام. ويتكوين تحالفات بين الجماعات، يمكن إحداث تحول فى التوازن من اتجاه إلى آخر، ويوضح التحليل السابق أن اللوبى الإسرائيلى يحظى بتوازن قوى الضغط. وإذا بقيت الأمور على ما هى عليه، يمكن للوبى أن يحقق أهدافه طالما حظى بتأييد الرئيس، ويفقد توازنه لصالح المجلس التشريعى إذا ما واجه معارضة من الرئيس. واحتمال فوز اللوبى فى الحالة الأخيرة يتوقف بدرجة كبيرة على فحوى السياسة وموقع القرار؛ فإذا كان موقع القرار هو القسم التنفيذى، فلابد لموقف الرئيس أن ينتصر دائمًا. أما القرارات التى تتخذ فى القسم التشريعى فتخضع لضغوط أكبر كثيرًا من جانب عناصر غير تنفيذية، كما أن الكونجرس المتعاطف بصورة عامة سيؤيد اللوبى الإسرائيلى على الرغم من معارضة الرئاسة، كما حدث فى حالات جاكسن وڤانيك، وفى الإجراءات المضادة للمقاطعة، كما تتباين قدرة اللوبى على التغلب على معارضة الرئاسة تبعًا لمحتوى السياسة مع تمتع اللوبى بالنجاح فى القضايا الاقتصادية - كالمعونة الخارجية - أكثر من نجاحه فى قضايا تتصل بالأمن - كمبيعات الأسلحة.(١٢)

إن التعددية وحدها - كما يتضح من الفصول الأخرى بهذا الكتاب - لا تفسر عملية اتخاذ القرار فى السياسة الخارجية، إلا أن هذا الفصل يتناول أسباب ضرورة أخذ نفوذ جماعات الضغط فى الحسبان فى أى تحليل للسياسة الخارجية الأمريكية.

هوامش

(١) بجى ستربن: «أبو رزق يطلق على نفوذ اللوبى الإسرائيلى وصف «خطر»، *Palestine Digest* (April 1977), p. 9.

(٢) جون فيالكا وبروكس جونسن: «المنظمات اليهودية تبرز كقوى ذات نفوذ فى سباقات الانتخابات الأمريكية" Wall Street Journal (Feb., 26, 1985), p. 1

(3) I. L. Kenin, Israel's Defense Line (New York: Prometheus, 1981), p. 114.

(4)Congressional Quarterly, the Washington Lobby (Washington, D. C. : Congressional Quarterly, 1974), p. 117.

(5) Jimmy Carter, Keeping Faith (New York: Banton Books, 1982), p. 299.

(6) Steven Emerson, "The ARAMCO Connection", The New Republic (May 19, 1982), p. 3.

(7) Charles Mathias Jr., "Ethnic Groups and Foreign Policy", Foreign Affairs (Summer 1981), p. 994.

(٨) «كارتر يتحرك بحذر فيما يتعلق بالمقترحات الخاصة بوقف المقاطعة

Congressional Quarterly, Weekly Report (March 12, 1977), p. 437.

(9)Congressional Quarterly Almanac (Washington, D. C. : Congressional Quarterly, 1978), pp. 410-11.

(١٠) جون هايد : «كيف انتصر البيت الأبيض على معارضة جبسن لصفقة الإواكس" The Des Moines Register (oct., 29, 1983), p. 1ff

(١١) هار ديمورو : «سفير أمريكا في الكويت يهاجم العلاقات الأمريكية الإسرائيلية" San Francisco Chronicle (jan., 29, 1983), p. 7

(١٢) ميتشل بارد: «حافة الماء وما وراءها: رسم حدود النفوذ الداخلى على السياسة الأمريكية فى الشرق الأوسط"، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة كاليفورنيا بلوس أنجيليس، ١٩٨٧.

الفصل الخامس

المثلث الحديدى
خفايا السياسة الدفاعية

جوردن آدامز

خصصت إدارة ريجان بين عامى ١٩٨١ و١٩٨٧ ميزانية تبلغ ١٨٠٠ مليار دولار للدفاع القومى، وهى أعلى نسبة خلال سبع سنوات فى تاريخ موازنات الدفاع فى وقت السلم. وفى العام المالى ١٩٨٨، يخطط البنتاجون لإنفاق مثل هذا المبلغ على الدفاع القومى، وهو مبلغ يوازى حجم إنفاقه فى أى عام آخر منذ ١٩٤٦ بعد التضخم، ولا يتجاوز هذا الحد سوى ما تم إنفاقه فى كوريا (١٩٥٣) وفيتنام (١٩٦٨).

ويعد هذا الكم الهائل من البناء العسكرى تحديثًا للترسانة الأمريكية بأكملها، ابتداء من الأسلحة الإستراتيجية الهجومية إلى القوات التقليدية؛ فهناك جيل جديد تمامًا من النظم الإستراتيجية يدخل الترسانة: صواريخ إم إكس، ترايدنت ٢، بيرشنج٢، كروز جو وبحر وأرض، بالإضافة إلى القاذفة ب ١ب، وتضاف إلى القوات التقليدية أجيال جديدة تمامًا من الدبابات والسفن والطائرات والصواريخ.

وفى عام ١٩٨٥ كان مد الإنفاق العسكرى المتصاعد يبدو طاغيًا بقبول شعبى كبير واستعداد موازٍ من جانب الكونجرس لتقديم ٩٥ بالمئة من كل ميزانية دفاعية تتقدم بها الإدارة؛ فكانت الجماهير والكونجرس على السواء يؤيدان الإدارة فى رغبتها فى «إعادة تسليح أمريكا» و«اللحاق بالروس».

وتحت ضغط العجز المتصاعد لميزان المدفوعات الفدرالي، صدق الكونجرس على قانون جرام ردمان هولينجز فى عام ١٩٨٥، وأوقفت انفجار الموازنة الدفاعية. ومع ذلك تم إنفاق هذا الكم الهائل من الموارد على الموازنة الدفاعية لدرجة أن البنتاجون وجد من غير الضرورى إلغاء برامج التسلح الرئيسة، ولايزال مستوى المبالغ المخصصة للتسلح عاليًا للغاية على الرغم من تباطؤ الموازنات الجديدة.[١] والمنطق الذى يستند إليه الجمهور فى تأييده للإنفاق الدفاعى هو «الأمن الطبيعى»، ويحظى الواقع والأوهام والافتراضات عن الأمن القومى بأهمية خاصة باعتبارها عناصر لتحديد الإطار الذى تجرى فيه المناقشات حول أولويات الإنفاق الدفاعى.

ويتمسك منطق الأمن القومى بأن الموازنة الدفاعية تنمو تبعًا لتصاعد التهديدات التى تتعرض لها البلاد، وتقضى هذه النظرية بأن القائمين على التخطيط الدفاعى يستنتجون من التهديد الحاجة إلى القوة العسكرية وإلى دور القوات المسلحة والقوات الفعلية والمعدات اللازمة. ومن هذا المنظور، فإن الأمن القومى يحتاج إلى تحديد حجم الموازنة الدفاعية وبنودها.[٢]

ويشعر معظم أفراد الشعب الأمريكى بالألفة والارتياح تجاه الأمن القومى باعتباره الإطار الذى يناقشون فيه قضايا الدفاع، إلا أن الأمن القومى بإغراقه فى السرية يمكن أن يقدم تفسيرًا مشروعًا للسياسة الدفاعية، وفى الوقت نفسه يقدم ستارًا من الخبرة والمصداقية ربما تكمن وراءه تبريرات أخرى للموازنات الدفاعية. وكما تشير المناظرات التى تجرى حول السياسة الراهنة، فإن مقولات الأمن القومى ليست مقنعة تمامًا فى حد ذاتها، ويشير نقاد السياسة الدفاعية على سبيل المثال إلى أن السياسة الراهنة تبالغ فى وصف «التهديدات» التى تواجه الولايات المتحدة ، وأن التكديس الدفاعى قائم على سلسلة من الأوهام، كالقول بأن الإنفاق السوفيتى على الدفاع يفوق الإنفاق الأمريكى فى السبعينيات ، وأن القوات المسلحة الأمريكية بالتالى تعد «ضعيفة» ، وأن حلف وارسو يسيطر تمامًا على قوات حلف الأطلنطى.[٣]

إلى جانب ذلك ليس من الواضح ما إذا كانت هناك صلة مباشرة بين زيادة الإنفاق والأسلحة الجديدة من ناحية وبين زيادة الأمن القومى العسكرى من ناحية أخرى،

فالأسلحة الإستراتيجية النووية الهجومية والدفاعية مثلاً تبدو وقد حثت السوفييت على زيادة إنفاقهم الإستراتيجي، ويبدو أن مد قدرات القوات الأمريكية في دول العالم الثالث شجع على استخدام هذه القوات في جراناده وهندوراس ولبنان وأسفر عن نتائج متباينة على الأمن القومي.

إن مقولة الأمن القومي لا تقدم دائمًا مبررات موازنة دفاعية ما أو سياسة بعينها. ووراء هذه المقولة يكمن تبرير آخر لمثل هذه السياسات، وهو بيروقراطية وزارة الدفاع. إن الموازنات الدفاعية وقرارات الإنفاق والتعاقدات غير المجدية والأسلحة، على الرغم من إسهاماتها الأكيدة في الأمن القومي، ترتبط جزئيًا بالأسلوب الذي يدير البنتاجون به شئونه من يوم لآخر. ويشمل هذا التبرير البيروقراطي للموازنة الدفاعية اتجاه مسئولي البنتاجون إلى الدفاع عن مصالح مؤسستهم وتطويرها وانبهار الجيش بالجيل الأحدث من التقنيات العسكرية والتنافس المتبادل بين الخدمات، ما يؤدي إلى التكرار العقيم وإلى رفع الموازنات وإبرام تعاقدات تؤدي إلى رفع نسب الإنفاق على التسلح.(٤)

ويتنافس الجيش والقوات الجوية والبحرية على الحصول على مخصصات الموازنة الدفاعية، وغالبًا من أجل تكديس أسلحة مكررة؛ فتشتري القوات الجوية طائرة ف١٥ وأخرى ف١٦، في حين تحصل البحرية على طائرتين مختلفتين تماما، ف١٤ وف ١٨ (!). وفي التسعينيات، تخطط كل من القوات الجوية والبحرية لبناء طائرة مستقلة على الرغم من بذل الجهود لتنفيذ برنامج مشترك. وعادة ماتنحصر البرامج المشتركة –كالصاروخ البالستي التكتيكي الجديد أو قاذفة القنابل القديمة ف ١١١– في النهاية في جهة واحدة ، وتمضي الجهة الأخرى المشاركة في طريق آخر. وفي داخل كل من الأفرع العسكرية، يرتبط المسئولون بنوع من الأسلحة لكي يضمنوا أن توكل إليهم مهمة عسكرية محددة مع السلاح القادم في المستقبل. وعلى الرغم من قدرة القاذفة ب٥٢ على الاستمرار حتى عام ٢٠٠٠ كحاملة للصواريخ كروز المحمولة جوًا، فإن القيادة الجوية الإستراتيجية تصر على امتلاك قاذفة جديدة هي ب ١. وبدون هذه القاذفة الجديدة ستكون المهمة الوحيدة للقيادة الجوية الإستراتيجية بعد

عام ٢٠٠٠ مجرد تدبير أمر الصواريخ الإستراتيجية الأرضية وتزويد المقاتلات التكتيكية بالوقود فى الجو.[٥]

وللأسلوب الذى تتبعه البيروقراطية الدفاعية فى التفاوض حول التعاقدات وإدارتها أثر مباشر على التكاليف والموازنة الدفاعية. فى عام ١٩٨١ وصف مدير إدارة الموازنة ديڤيد ستوكمان وزارة الدفاع بأنها «مستنقع آسن» يحوى من ١٠ إلى ٣٠ مليار دولار من الإنفاق الزائد الذى يمكن الاستغناء عنه دون تعرض الأمن القومى الأمريكى لأى خطر».[٦] وفى ١٩٨٣، أشارت لجنة جريس التابعة للرئيس ، والتى تهدف إلى الكشف عن أى تبديد فى النفقات الفدرالية إلى ما يوازى ٣٠ مليار دولار من الإنفاق غير الضرورى فى البنتاجون.[٧]

وتساعد المعارك البيروقراطية الداخلية وحمايتها لذاتها وعدم كفاءتها على إبقاء الإنفاق الدفاعى مرتفعًا وعلى التأثير المباشر على خيارات المشتريات ، وتضفى على الأعمال الدفاعية جاذبية خاصة بالنسبة لشركات القطاع الخاص. وفى النهاية، فإن كلاً من الأمن القومى والمبررات البيروقراطية للموازنة الدفاعية والسياسات الدفاعية يفتقدان جزءًا حيويًا من العملية ، وهو «الصندوق الأسود» الذى تتخذ بداخله القرارات الدفاعية، كما تمارس الأنشطة التى تبقى على النفقات الدفاعية عند مستوى عالٍ ، وتحمى الأسلحة الجديدة ، وتنتهى بالجدل الدائر حول سياسات الأمن القومى البديلة فى ساحة سياسية معقدة يتشابك فيها المتعاقدون فى الصناعات الدفاعية وبيروقراطية وزارة الدفاع والكونجرس معا، ويمكن وصف هذه الساحة باسم «المثلث الحديدى» الذى يجمع القطاعات الثلاثة جميعًا معًا .

وينمو هذا المثلث من تقارب تاريخى متأصل يجمع بين وزارة الدفاع ومن يمدونها بالأسلحة والخدمات. أما التقارب بين الحكومة وقطاع الأعمال، فيعد بالطبع خطيئة بالنسبة للأيديولوجيا السياسية الأمريكية التقليدية التى توحى بوجود عداء بين قطاع الأعمال والحكومة. والحقيقة أن هناك علاقات تعاون نشأت بين قطاع الأعمال والحكومة فى القرن العشرين وخاصة فى مجال الإنفاق الدفاعى. وبدأت هذه العلاقة إبان الحرب العالمية الأولى حين كرس كبار رجال الأعمال كل

قطاعات الإنتاج الصناعى الأمريكى للحرب، وبدأت صناعة عسكرية جديدة فى النمو فى الولايات المتحدة.

وتطورت هذه العلاقة واتسمت بالثبات فى أثناء الحرب العالمية الثانية وما بعدها. وواصلت وزارة الدفاع التى دعمت - باعتبارها وزارة الحربية - إنشاء قاعدة إنتاج عسكرى ضخم إبان الحرب سياسة معلنة تقضى بإبقاء هذه القاعدة فى مجال القطاع الخاص. وكان الالتزام الأمريكى باتباع سياسة خارجية عالمية يمثل تبريراً للتخطيط الدفاعى المستمر وبناء قوة عسكرية ضخمة وحركة مشتريات أسلحة مكثفة، وتعمق هذا التفاعل منذ الخمسينيات. وكانت الفائدة عامة بالنسبة للشركاء الثلاثة؛ فوجد مسئولو وزارة الدفاع المدافعون عن مصالحهم حلفاء يفيدونهم ، ويلتزمون بالبقاء فى مجال الصناعات العسكرية، وسعوا معًا إلى المشاركة الفعلية النشطة مع طرف أساسى ثالث وهو الكونجرس. ومن خلال الكونجرس، تحصل وزارة الدفاع على المخصصات المالية التى تبقى على العلاقة ، قائمة. من ثم، كان لابد من إدخال الكونجرس كشريك نشط فى هذه العلاقة. وكانت النتيجة تقاربًا وثيقًا بين البنتاجون وعملاء صناعاته العسكرية وأعضاء الكونجرس من ذوى المصلحة الخاصة بالقطاع العسكرى من الموازنة الفدرالية (لجان الخدمات العسكرية واللجان الفرعية للمخصصات العسكرية وأعضاء من أقاليم وولايات تضم قواعد دفاعية عسكرية).

يتميز هذا المثلث بعدة سمات خاصة؛ أولها وجود علاقة عمل وثيقة وتداخل شديد بين أركان المثلث، ويتحرك أصحاب القرار السياسى والإداريون بحرية تامة فيما بين القطاع الصناعى والحكومة، وتتم مناقشة القضايا السياسية وحلها فيما بين الشركاء الذين تربط بينهم المبادئ والمصالح والتصورات المشتركة. وكما يتفاعل القطاع الصناعى والمسئولون الحكوميون؛ فهم يشتركون أيضًا فى سلطة رسم السياسات. وغالبًا ما يتحول شركاء القطاع الخاص إلى أصحاب قرار وإداريين حكوميين دون الحاجة إلى دخول مجال الخدمة العامة، وهكذا يصعب التمييز بين سلطة وزارة الدفاع وسلطة القطاع الخاص الصناعى.

ثانيًا، تكون هذا المثلث بصورة بطيئة، فهو لم ينشأ بين يوم وليلة، وإنما تطور نتيجة للتفاعل المستمر بين أطرافه. ويساعد موظفو وزارة الدفاع على تغذية هذه الصناعة وتنميتها، ويتبع القطاع الصناعى السياسات والإجراءات التى تريدها وزارة الدفاع، ويعمل على الحفاظ على المثلث مع تغير الظروف، ويعمل الطرفان جاهدين معًا على كسب تأييد الكونجرس. وتتطور المصالح المشتركة بين المسئولين وأصحاب الصناعات، وتُحل الخلافات بينهم بمرور الوقت من خلال التفاعل المتواصل.

وهكذا أصبح المثلث حديديًا، وبمرور الوقت، صار فى عزلة عن سائر أفرع السياسة وعن كثرة من أعضاء الكونجرس، وعن الجماهير بصورة خاصة. وبذلت جهود مضنية من جانب أطرافه من أجل البقاء فى عزلة وحماية. ونتيجة لهذه العزلة، يتم استبعاد الدخلاء عن البدائل السياسية ولا يحظون بأية مصداقية داخل المثلث. ويشترك مسئولو وزارة الدفاعِ ومخططو القطاع الصناعى فى افتراض أنهم لا يعملون لمصلحتهم فقط بل «للمصلحة العامة» أيضًا، واكتسب المثلث سلطات سياسية فريدة وراء ستار الأمن القومى.

والعناصر الأساسية للنفوذ داخل «المثلث الحديدى» هى المعلومات والاتصالات والضغط والمال، ويسعى أصحاب التعاقدات العسكرية إلى إقامة علاقات مع القطاع الحكومى والكونجرس من أجل التأثير على عملية اتخاذ القرار وللحصول على المعلومات فى آنٍ معًا، وتؤثر المعلومات التى يقدمونها إلى الكونجرس وإلى وزارة الدفاع على قرارات كل منهما.

ويعد أصحاب التعاقدات العسكرية أهم العناصر فى هذه العملية، وهم مدركون تمامًا للعلاقة بين الساحة السياسية وبين نجاحهم فى أعمالهم. والدفاع سوق كبيرة للأعمال. ويبلغ حجم سوق وزارة الدفاع سنويا ١٥٠ مليار دولار، وهو أيضًا سوق مغلقة ومستقرة، واستمر كبار المتعاقدين مع وزارة الدفاع فى صناعاتهم لمدة تزيد عن أربعين سنة، ويحصل الخمسة والعشرون الكبار على نصف أموال التعاقدات الخاصة بوزارة الدفاع، وأخيرًا فالدفاع صناعة مهمة؛ فيبيع العديد من كبريات الشركات المتعاقدة ما يزيد عن نصف مبيعاتها للحكومة الفدرالية.(٨)

وتبدأ العملية داخل العالم المغلق لاتخاذ القرار بمنح عقود للأبحاث والتنمية والتطوير، وهناك - وبعيدًا عن عيون الشعب ورقابة الكونجرس - تقوم الصناعة العسكرية ووزارة الدفاع بابتكار نظم تسليح للمستقبل. والرءوس النووية الموجهة والصواريخ الموجهة بأشعة الليزر الموجودة حاليًا كانت ذات يوم مجرد بنود صغيرة مدفونة فى أعماق ميزانية الأبحاث والتطوير.

وبالنظر فى الأبحاث وعقود التطوير المقدمة لأكبر ثمانى شركات للصناعات العسكرية (بوينج، جنرال داينامكس، جرومان، لوكهيد، مكدونالد دوجلاس، نورثروب، روكويل الدولية، يونايتد تكنولوجيز) يتضح أنها تلقت ٢٣ مليار دولار من وزارة الدفاع والإدارة القومية لأبحاث الفضاء فى السبعينيات وأكثر من ذلك فى الثمانينيات. وفيما بين عامى ١٩٧٣ - و ١٩٧٨ (حسب البيانات التى نشرت) تلقت تعويضات تبلغ ١.٣ مليار دولار أخرى كاستثمارات أبحاث وتطوير من خلال برنامج غير معروف يطلق عليه اسم «البحث والتطوير المستقل: عروض واقتراحات».[٩]

ويسمح البرنامج للشركات بتطوير أسلحة تباع فى النهاية لوزارة الدفاع دون المجازفة بأموال الشركات. وفى هذه المرحلة المبكرة والحرجة، يتم تبادل الأفكار بين الشركات والحكومة، ما يتيح الفرصة للشركات لكى تمارس ضغوطها على أصحاب القرار، ووصف أحد القائمين على الصناعات العسكرية هذه العملية فى الستينيات بقوله «هدفك النهائى هو أن تقدم طلبًا بالاقتراح، وهو أمر يحدث أكثر مما تتصور».[١٠]

وللشركات الكبرى تمثيل فعال فى اللجان الحكومية وغير الحكومية المختلطة التى تبلغ الخمسين عددًا وفى مئات من اللجان الفرعية التى تقدم توصياتها لوزارة الدفاع أو لوكالة الفضاء (ناسا). ويؤدى الطريق إلى هذه اللجان الرئيسة إلى منح الشركات فرصة أكبر للتأثير على سياسات التسلح الجديدة قبل حتى أن يسمع الشعب أو الكونجرس شيئًا عنها.[١١]

والعلاقات القوية بين الشركات والحكومة يعززها تبادل المسئولين؛ ففى الخمسينيات، كشفت بعض الدراسات البرلمانية عن حصول أكثر من ألف من الموظفين

العسكريين الذين أحيلوا إلى التقاعد على وظائف فى شركات الصناعات العسكرية، وارتفع هذا الرقم فى الستينيات إلى ألفين. وبالنسبة للشركات الثمانى المذكورة سابقًا، كان هناك ألفان من الموظفين والعاملين انتقلوا من الشركات إلى الحكومة أو من الحكومة إلى الشركات خلال السبعينيات. ومن بين المدنيين الخمسمئة الذين انتقلوا من هذا العدد فى نفس الفترة عمل ٣٤ بالمئة فى الإدارات الكبرى للأبحاث والتطوير ومكتب وزير الدفاع.(١٢) واستمرارًا لحركة التنقلات هذه فى الثمانينيات، ظل ألفان من العسكريين المتقاعدين يتنقلون سنويًا من البنتاجون إلى شركات الصناعات العسكرية.

كما ينتقل العديد من الأفراد على أعلى المستويات بين شركات الصناعات العسكرية وبين الحكومة؛ فانتقل الجنرال ألكزاندر هيج مثلاً من الجيش إلى رئاسة شركة يونايتد تكنولوجيز، ثم إلى منصب وزير الخارجية. وكان ريتشارد دلاور النائب الأول لواينبرجر نائبًا لرئيس شركة للصناعات العسكرية تسمى TRW. كما ترك جيمس ويد رئيس إدارة الكسب بمكتب واينبرجر البنتاجون فى الثمانينيات ليلتحق بإحدى شركات البحث والتطوير تسمى «تخطيط النظم».

وهناك العديد من الأمثلة الأخرى؛ فتولى توماس جونز الذى كان نائبًا لمدير برامج فى شركة بوينج منصب مساعد رئيس وفد وزارة الدفاع فى محادثات سولت لعام ١٩٧١، ثم عاد إلى بوينج فى عام ١٩٧٤ ليتولى منصب مدير برنامج ومدير تقييم الإنتاج، ثم عاد ليعمل فى السياسة الإستراتيجية بوزارة الدفاع فى عام ١٩٨١، ثم عاد مرة أخرى لبوينج فى منصب مدير أبحاث. وكان سيمور زايبرج نائب وزير الدفاع للنظم الفضائية والإستراتيجية فى عام ١٩٧٧، ثم التحق بشركة مارتن ماريتا فى ١٩٨١ كنائب رئيس إدارة الأبحاث. وهناك أيضًا والتر لابرج نائب وزير الدفاع للبحث والهندسة فى السبعينيات ، والذى تولى منصب مساعد تنفيذى لشركة لوكهيد للصواريخ والصناعات الفضائية.

هذه التنقلات والألفة الوثيقة الناجمة عنها تمد الشركات بمكانة فريدة فى عملية رسم السياسة العسكرية، ونشرت وول ستريت فى عددها بتاريخ ٢٩ فبراير ١٩٨٠

خبراً مفاده أن شركة بوينج حصلت على معلومات بوجود مشروع لإنتاج صاروخ نووى أرضى عن طريق أحد موظفى شركة بوينج والذى كان «فى إجازة بدون مرتب للعمل بمكتب أبحاث وتطوير الأسلحة بالبنتاجون»، فما إن اطلع هذا الموظف على تقرير وقع فى يده، أبرق بمحتواه إلى موظف سابق بالبنتاجون يعمل بشركة بوينج بالمقر الرئيس بسياتل. واختتمت الصحيفة الخبر بقولها «إن تنقلات خبراء التسلح بين الشركات الصناعية والوظائف الحكومية وفى مشروعات واحدة فى الغالب يسهل انتقال المعلومات ، ويمحو الفارق بين الأمن القومى وأهداف الشركات».

والمحصلة النهائية لهذه الألفة والنفوذ الخاص انهيار المزايدات التنافسية على العقود العسكرية، ففى الثمانينيات مثلاً، لم يرس إلا ١٠ بالمئة من التعاقدات التى أبرمت على أثر إعلانات عامة ومناقصات تنافسية سرية للبنتاجون، ورست الأغلبية العظمى من هذه التعاقدات على شركات معينة نتيجة للتفاوض ، ورسا بعضها على متعاقد فرد. وما إن يرسو عطاء ما على شركة من الشركات، حتى يصبح من العسير على الحكومة أن تفكر فى إلغائه حتى لو لم يكن البرنامج على درجة كافية من حسن الأداء، وتستغل الشركات الصناعية وسائل الضغط لحماية تعاقداتها مع مكتب العاصمة. ومن ١٩٧٧ إلى ١٩٧٩ مثلاً، قامت الشركات الثمانى الكبرى المذكورة بتعيين مئتى موظف بمكاتبها بالعاصمة، بما فى ذلك ٤٨ من أصحاب النفوذ المسجلين.(١٣)

ومن الصعب تحديد تكاليف مثل هذه الأنشطة؛ لأن سجلات الشركات تعد من المعلومات الخاصة لا العامة، وكما يتضح من البيانات التى صدرت عن وكالة بيانات شركات الصناعات العسكرية فى ١٩٨١ فإن شركات بوينج وجنرال داينامكس وجرومان ولوكهيد وروكويل الدولية تنفق ٨ . ١٦ مليون دولار سنوياً، وأنفقت روكويل وحدها ٧ ملايين دولار من ١٩٧٣ إلى ١٩٧٥ على مكتبها بواشنطن.(١٤)

يؤدى مكتب واشنطن بالنسبة لأية شركة العديد من المهام منها تتبع تطورات الخطط فى وزارة الدفاع ووكالة ناسا الفضائية وتتبع خط سير التشريعات وحشد تأييد الكونجرس والقيام بالعلاقات العامة وصب المعلومات إلى الشركة والتفاوض مع

العملاء الأجانب. وكل النفقات النثرية لهذه المكاتب - شاملة أنشطة حشد التأييد (حتى ١٩٨٢) - تضاف فواتيرها إلى العقود كمصروفات إدارية، وفى عام ١٩٨٢ فرضت وزارة الدفاع قيوداً على هذه العملية بإصدار تعليمات بحظر إضافة فواتير المصروفات إلى العقود، ولو أن تنفيذ هذه التعليمات لا يطبق دائماً.

وتستعين الشركات الصناعية بلجان للأنشطة السياسية كجزء من إستراتيجيتها فى الضغط. وتتمتع هذه اللجان التى أقرها القانون فى عام ١٩٧٤ بالاستقلال فى ظاهرها وتجمع التبرعات من العاملين المشتركين، وتقوم بتوزيعها على المرشحين لمنصب عام، وكما يقول البروفسير إدوين ابستاين بجامعة كاليفورنيا، تقوم الشركات الصناعية العسكرية بإدارة بعض من أكبر لجان الأنشطة السياسية بالولايات المتحدة.(١٥)

نشطت اللجان السياسية للشركات الثمانى الكبرى فى السبعينيات بصورة خاصة، وكذلك فى الثمانينيات، وتم إنفاق ما يزيد على ٤ ملايين دولار على الحملات الانتخابية الفدرالية ذهب معظمها إلى أعضاء بالكونجرس يمثلون ولايات تعمل بها الشركات أو لأعضاء بوزارة الدفاع ممن بيدهم القرار وإلى لجان المخصصات بكل من الكونجرس ومجلس الشيوخ، فكان النواب الحاليون أو السابقون من أمثال شروم ثورموند (جمهورى، كارولينا الجنوبية) وجون تاور (جمهورى، تكساس) وجون وارنر (جمهورى، ڤرجينيا) وسام نَن (ديمقراطى، جورجيا) -وجميعهم أعضاء بلجنة الكونجرس للخدمات العسكرية - من أهم من تلقوا الهبات من كبريات لجان النشاط السياسى للشركات الصناعية العسكرية الكبرى.

وتتواكب جوانب مختلفة من عمليات «المثلث الحديدى» مع بعضها البعض من حين لآخر. فكان النائب السابق بوب ويلسن (جمهورى، كاليفورنيا) مثلاً أحد كبار المتلقين لهبات شركات الصناعات العسكرية فى السبعينيات حين كان عضواً بلجنة مجلس الشيوخ للخدمات العسكرية. والتحق بعد تقاعده بمؤسسة لحشد التأييد تمثل روكويل الدولية وغيرها فى واشنطن.

ولا يقتصر المثلث الحديدى على الاستعانة بمصادره داخل واشنطن وحدها؛ فالشركات تستطيع الوصول إلى خارج واشنطن وإلى الأعماق أيضًا. ويعد موظفو شركات الصناعات العسكرية وحاملو الأسهم والمتعاقدون من الباطن جميعهم جزءًا من الشبكة ، وربما يعتمدون عليها فى أرزاقهم. وتتمتع الاتحادات الكبرى - كاتحاد عمال صناعة السيارات - بعضوية مهمة فى شركات الصناعات العسكرية، وغالبًا ما تستجيب الأفرع المحلية لهذه الاتحادات لطلب شركة ما بمساندة أحد برامج التسلح فى واشنطن.

وفى أواسط السبعينيات مثلاً، بذلت شركة روكويل الدولية جهودًا مضنية فى سبيل مشروع القاذفة ب١ الذى كان على وشك الإلغاء؛ فحرضت الشركة موظفيها وعمالها - وعددهم ١١٤ ألفًا - وحاملى أسهمها البالغة ٣٥ مليونًا على كتابة عرائض لعضو الكونجرس عن ولايتهم ، وطلبت من ٣٠٠٠ من المتعاقدين معها من الباطن فى ٤٨ ولاية إطلاع الكونجرس على الآثار العكسية التى يمكن أن تنجم عن إلغاء مشروع ب١ على بعض المناطق والولايات. واعترفت روكويل الدولية بإنفاق ما يزيد على ١ .٣٥ مليون دولار على هذه الجهود من ١٩٧٥ إلى ١٩٧٧. وعلى الرغم من إلغاء المشروع فى عهد الرئيس كارتر فى ١٩٧٧، فإن تمويل إدارة الأبحاث والتطوير أبقت على برنامج الاختبار حتى عام ١٩٨١؛ حيث أحيا الرئيس ريجان مشروع إنتاج ب١. وفى ١٩٨٩ تعاقدت القوات الجوية على شراء ١٠٠ طائرة ب١ب، ما يعد شهادة حية لصالح المثلث الحديدى.

وتؤدى العلاقات الداخلية المغلقة بين أطراف المثلث الحديدى وحركة التنقلات بين موظفيهم ومصادرهم ومعلوماتهم وضغوطهم إلى قيام دائرة مصالح يستحيل على المرء أن يعرف المسئول عنها. ويتحول أطراف المثلث بمرور الوقت إلى أسرى داخل المثلث المعزول مع ادعاء وجود مصالح مشتركة والزعم بمراعاة الأمن القومى. وفى الكونجرس، يقوم أعضاء اللجان الدفاعية بحماية نفوذهم وسيطرتهم على التشريعات والمخصصات وبانتقاد الأعضاء غير المتخصصين لتدخلهم فى القرارات المتصلة بالدفاع. وكان هذا التوتر ملحوظًا فى الثمانينيات فى جلسات استماع خاصة عن

أداء شركات الصناعات العسكرية أدارتها لجنة الطاقة برئاسة جون دينجل (ديمقراطى، ميشيجان). وفى العقود الثلاثة الماضية، أعربت لجان أخرى -لجنة البنوك واللجنة الاقتصادية المشتركة والعمليات الحكومية -عن اهتمامها بقضايا الدفاع، إلا أنها وجدت صعوبة فى ممارسة نفوذها فى المجال التشريعى.

وللمثلث الحديدى نفوذ هائل داخل السلطة التنفيذية، وهناك مؤسسات حكومية قليلة أخرى يمكن لها أن توازى السلطة السياسية لوزارة الدفاع التى تمثل أكبر مصادر فرص العمل (٣ ملايين وظيفة) وتشترى ٧٥ بالمئة من البضائع والخدمات التى تمولها الحكومة الفدرالية. واتسعت سلطات وزارة الدفاع فى عهد ريجان لتشمل مجال الحد من التسلح الذى تشرف عليه وزارة الخارجية ووكالة الحد من التسلح ونزع السلاح. وحتى مكتب الرئيس لشئون الإدارة والموازنة وجد صعوبة فى مقاومة نفوذ البنتاجون؛ ففى أوائل الثمانينيات، بذل ديفيد ستوكمان مدير مكتب الرئيس لشئون الإدارة والموازنة جهودا مكثفة لخفض ميزانية البنتاجون الضخمة، إلا أن جهوده فشلت تماما، ويقول فيليب هجز النائب السابق لمدير مكتب الموازنة:

> «المسألة بكل صراحة مسألة نفوذ، مسألة عضلات، وهذا البلد يعرف معنى النفوذ تماما. أما وزير الدفاع والمؤسسة العسكرية، فهم مجموعة تختلف فى أسلوب التعامل معها، وهل الكونجرس هو الذى يتعامل معهم أم مكتب الموازنة؟» (١٦)

إن نمو المثلث الحديدى يغير فكرتنا عن التفرقة بين الحكومة والمؤسسات الصناعية؛ ففى رد فعله تجاه قلق الرئيس إيزنهاور على البنية العسكرية الصناعية، أدرك الخبير الاقتصادى موراى وايدنبوم، رئيس مجلس إدارة ريجان للمستشارين الاقتصاديين، خطورة الوضع فى أوائل الستينيات بقوله:

> «إن العلاقة الوطيدة بين وزارة الدفاع والشركات التى تمدها بإمداداتها تؤدى إلى التضارب بين الطرفين، ما يؤدى إلى محو أو خفض الفارق بين الأنشطة العامة والخاصة فى فرع مهم من الاقتصاد الأمريكى» (١٧).

وفى ظل الموازنة الدفاعية غير المسبوقة فى التاريخ، يزداد التداخل بين الشركات الصناعية والحكومة - أى المثلث الحديدى - فى القطاع العسكرى. وفى ظل الانفجار المطلق للإنفاق العسكرى بين ١٩٨١ و١٩٨٥، توقفت المناقشة الواعية والمؤثرة للسياسات الدفاعية وبرامج التسليح الجديدة. وعلى الرغم من الضغوط فى سبيل خفض الموازنة الدفاعية ، فإن القاعدة المالية التى يرتكز عليها المثلث الحديدى تضاعفت فى حجمها فى عام ١٩٨١، وأصبح من الصعب التحكم فى النفقات، وهو ما تشير إليه الحكايات التى تروى عن عمليات التبديد ومخالفات الشركات.

إن قوة المثلث الحديدى ينبغى تقييدها، ويمكن القول إن الشركات التى تعتمد فى وجودها على موارد الضرائب العامة لا ينبغى أن تحظى بمثل هذا النفوذ فى إنفاق هذه الموارد، ويجب عليها أن تبدى استعداداً أكبر لتحسين ممارساتها فى الإنفاق. ويرى البعض - من أمثال جون كينيث جالبريث - أنه طالما أن الفارق بين الخاص والعام انمحى، يجب إذن تأميم الشركات الصناعية العسكرية الكبرى. وهناك سابقة لمثل هذه السياسة؛ فقبل الحرب العالمية الثانية، كانت الملكية العامة لمؤسسات الإنتاج الدفاعى شائعة، وخاصة فى مجال بناء السفن والذخائر. وربما رد البعض بأن الملكية العامة لا تضمن كفاءة الإنتاج وتعد غير واقعية، ولو أنها يمكن أن تخضع أداء الشركات لمصادر تمويلها وهى الكونجرس والشعب بصورة مباشرة.

من عيوب هذا الحل أنه لما كانت التعاقدات الفرعية وشراء الأسهم وحشد التأييد والخصائص التى تميز المسئولين بهذه الشركات تعد جزءاً من العملية التى تدعم وجود المثلث الحديدى؛ فمن الممكن للقانون العام وكشف المعلومات أن تقدم أساسا لتحقيق شامل ونقاش أكبر لهذه العملية، وهناك حاجة ماسة لقيام جهاز رسمى للأمن القومى لا يهتم باستمرار البيروقراطية والمكاسب المتبادلة وحسب، بل بإجراء نقاش مفتوح حول المتطلبات الحقيقية للأمن القومى.

هوامش

(١) الموازنات أو «سلطة الموازنة» هى أموال تخصص سنويًا لوزارة الدفاع. ولما كانت حصة كبيرة من مخصصات هذه الموازنة يتم إنفاقها على مدار عدة سنوات (يستغرق بناء حاملة طائرات ٧ سنوات)، كان الإنفاق الفعلى للبنتاجون قاصراً على المخصصات. ويشمل الإنفاق السنوى الفعلى بعض الأموال المخصصة لتلك السنة (يخصص معظمها لهيئة الموظفين العسكريين والمدنيين) وبعضها الآخر باقٍ من موازنات سنة سابقة (معظمها للتسلح).

(٢) كانت هذه اللهجة تميز كل تقرير سنوى يصدره وزير الدفاع كاسبر واينبرجر، انظر مثلاً « وزارة الدفاع »: تقرير وزارة الدفاع عن السنة المالية ٨٣ -١٩٨٤.

(3) Franklyn Holzman. "Are the Soviets Really Outspending the US on Defense?" International Security, vol. 4, No. 4 (Spring 1980), pp. 86-104.

(4) Morton J. Peck & Frederick M. Scherer, The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis . Boston, Harvard School of Business Administration, 1982.

(٥) تقوم القوات الجوية حاليا بتمويل قاذفة قنابل من جيل جديد تسمى «قاذفة التقنية المتقدمة» لإحلالها محل القاذفة ب ١ب.

(٦) ورد فى مقال لوليام جريدر بمجلة Atlantic، عدد ديسمبر ١٩٨١.

(٧) استطلاع الرئيس للقطاع الخاص حول الحد من النفقات (لجنة جريس)، واشنطن ١٩٨٣.

(٨) يصدق هذا بصورة خاصة على شركات جنرال دايناميكس وجرومان ولوكهيد ومكدونالد دوجلاس ونورثروب التى تعد على رأس الشركات العشر المتعاونة مع وزارة الدفاع.

(9) Gordon Adams & Christopher Paine, "The R & D Slash Fund", The Nation, Jan. 26, 1980.

(١٠) قالها مسئول بشركة North American Aviation فى مقال لديفيد سيمز بعنوان "Spoon-Feeding the Military: How New Weapons Come to Be" in: Leonard Rodberg & Derek Shearer (eds.), The Pentagon Watchers (Garden City, N.Y., 1970), p. 249.

(11) Gordon Adams, The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle (New Brunswick, N.J., 1982), Chapter 11.

(١٢) المصدر السابق، الباب السادس.

(13) Armed Forces Journal, June/ July 1980

(١٤) انظر كتاب آدامز، الباب التاسع .

(15) Edwin M. Epdton, "The Emergence of Political Action Committees", in: Herbert Alexander (ed.), Political Finance, Sage Electoral Studies Yearbook, vol. 5 (Beverly Hills, 1979), pp. 159-97.

(16) Richard Kaufmann. The War Profiteers (N.Y., 1972), p. 180.

(17) Murray Weidenbaum, "Arms and the American Economy: A Domestic Convergence Hypothesis", American Economic Review, vol. 58, No. 2 (May 1968), p. 428.

الفصل السادس

المشاركة فى لعبة السلطة :
الإعلام المكثف والسياسة الخارجية الأمريكية

وليام دورمان

ما من مؤسسة ديمقراطية ترزح تحت نير العصر النووى مرت بما مرت به وسائل الإعلام الإخبارية من تحولات عميقة؛ فلم تتردد الصحافة فى السعى نحو الحرب قبل ظهور القنبلة النووية، ولكن بمجرد أن يبدو النصر وشيكًا، كانت وسائل الإعلام الإخبارية تلجأ إلى التهدئة، وهى فى ذلك تشبه المجتمع الأمريكى ككل. وبعد ١٩٤٥ لم تحدث عودة إلى فروض السلم وممارساته، بل تبنى الإعلام فرضية المواجهة النووية التى تقضى بأن الولايات المتحدة تواجه حينئذ عدوًا ثابتًا لا يرحم. وفى ظل هذه الفرضية، كانت وسائل الإعلام الإخبارية التى كانت تعد المصدر الأول للمعلومات بالنسبة للجماهير تقوم إبان الحرب الباردة بدور لا يختلف عن دورها فى أوقات الحروب الساخنة.

أما الوضع الذى ساد بعد أربعين سنة من هيروشيما فيمكن وصفه بأنه صحافة مهتمة بحالة الأمن القومى؛ فأفسحت السوق الحرة للأفكار – لو كان لها وجود أصلاً – المجال لحوار شعبى عام لقياس «المصلحة القومية» حسب تعريف واشنطن لها. ويبدو أن احتمال قيام حوار حول السياسة الخارجية والقضايا الدفاعية أمر غير وارد فى مجتمع ما بعد الحرب العالمية الثانية. ونتيجة لذلك، خلت الساحة للنخبة السياسية طوال أربعة عقود لتمارس تهيؤاتها العالمية دون تحديات حقيقية تواجهها.

أما الإحساس الدائم بالأزمة لدى معظم الأمريكيين وانشغالهم المستمر بالأسلحة النووية فليس كله من فعل الصحافة، ولو أن وسائل الإعلام الإخبارية لعبت دوراً حيوياً في ذلك؛ فالصورة التي يراها معظم الأمريكيين عن الشئون الخارجية هي في معظمها من صنع وسائل الإعلام، ولم تكن هذه الصورة في عصر الحرب الباردة تؤكد أو تنفي رؤية واشنطن للعالم. ونتيجة للعيش في حالة «معسكر ذهني» تغذيها الصورة الإعلامية للقوى التي تقف في المواجهة، أصبح معظم الأمريكيين على استعداد للتخلي عن رفاهيتهم تأهباً للحرب عامة وللحرب النووية خاصة.

لا شك أن هناك صحفيين يعملون بمؤسسات متخصصة أو بصحافة الرأي يدلون بآرائهم عن السياسة الدفاعية الأمريكية، كما أن منهم الحمقى ممن يشككون في المنظور الثابت عن القصة النووية دون اعتبار للموضوعية أو للضرر الذي يحيق بسمعتهم، إلا أن أفعالهم تعد إشارة إلى ما يمكن عمله، ولاتمثل ما هو قائم فعلاً، والقاعدة في النهاية هي التي تهم، لا الاستثناء. ويظل النمط الصحفي السائد يميل إلى المشاركة في الثوابت دون سبر الأغوار.

إن الهوس النووي مرتبط بالاتحاد السوفيتي بالطبع، وعندما يفكر الأمريكيون في الحرب النووية، فإنهم يفكرون في عدو واحد. وقدمت وسائل الإعلام الأمريكية للنظام النووي خدمات فعالة من خلال الصورة التي رسمتها للاتحاد السوفيتي وسلوكياته وأهدافه ونواياه، ولم تكن هذه الخدمات تقدم من خلال أكاذيب، بل من خلال تفسيرات روتينية سلبية للحقائق. وفي هذا الصدد لم تُخلق الصور العدائية للسوفييت من تلقاء نفسها، بل حيكت طبقاً لنمط رسمته واشنطن.

هناك أدلة قاطعة على مسايرة الإعلام لمبالغات واشنطن عن قوة السوفيت وحجم الإنفاق العسكري السوفيتي وتأييد زيادة الإنفاق العسكري الأمريكي. وكان الإعلام يركز في العادة على انتشار نظم الأسلحة الجديدة، ولكن من منطلق الشك في كونها استثمارات مجدية، ويتم تصوير القيادة السوفيتية في أقتم صورة وتعزى الدوافع السلبية عادة للسلوك السوفيتي، كما أن هناك أدلة عديدة على إحجام الإعلام عن مناقشة التدخل الأمريكي في الخارج إلا "بعد" أن تبدأ النخبة ذات الثقل في الخروج

على الإجماع السياسى، وهو أمر يأتى غالبًا بعد فوات الأوان، وتفسر وسائل الإعلام الإخبارية تفاصيل مفاوضات التسلح بأساليب توافق هوى واشنطن وتناهض الاتحاد السوفيتى.

كان هذا السجل الحافل دافعًا لجورج كينن، مهندس سياسة الاحتواء، للكتابة عن "السلسلة المتصلة من عمليات التشويه والتسطيح" من جانب وسائل الإعلام و"توحدها المتناغم فى تشويه صورة شعب عظيم فى طبيعته وتوجهاته». وحسب قول كينن فإن «النظرة السائدة اليوم عن الاتحاد السوفيتى لدى قطاعات عريضة من المؤسسات الحكومية والصحفية الأمريكية تتسم بالتطرف والذاتية الشديدة والبعد التام عما يمكن كشفه بأقل درجة من التدقيق الواعى فى الواقع الخارجى، وهو أمر عقيم وله خطورته بوصفه دليلاً هاديًا للعمل السياسى».(١)

وفى حين تسهم الصورة المخيفة التى ترسمها وسائل الإعلام للتهديدات الخارجية فى إعاقة تنظيم تحد قوى للنظام النووى، نجد أن تصويرها للسياسات الداخلية الرسمية يجعل من الخروج عليها ونقدها أمرًا مستحيلاً. وفى أحسن الظروف، نجد وسائل الإعلام توجه الاتهام بالسذاجة والرومانسية لكل من ينتقد سياسات الدولة، وفى أسوأها، تصورهم سذجًا ومخربين، ولم تفعل وسائل الإعلام شيئًا تقريبًا لمعارضة قمع المنشقين إبان فترات "الخوف الأحمر" سوى زيادة النار اضطرامًا بدلاً من إخمادها، وغالبا ما وضعت حدودًا رسمتها الدولة للحوار العام.

إن سلوك الصحافة منذ ١٩٤٥ يمكن فهمه فى سياق الثورة النفسية العامة التى تعد من السمات المميزة للعصر النووى؛ فوقعت الصحافة منذ هيروشيما أسيرة فكرة الاستعباد النووى كغيرها من كيانات المجتمع. وكانت فكرة الحرب على البلاد (وعلى الجنس البشرى بأسره) هى التى أدت إلى قيام حالة الأمن القومى، ولم تكن الصحافة أكثر استقلالاً من الحكومة أو الجهاز التعليمى أو الكنيسة أو حتى سوق الأعمال عن هذه الفكرة. فى حين أنه كان من واجب وسائل الإعلام أن تدق الأجراس لتنبه إلى

سوء استخدام سلطة الدولة. وفيما عدا حدوث صحوة سلفية مؤقتة -كمسألة أبحاث البنتاجون مثلاً- نجد أن الإعلام زاد ابتعاداً عن دوره ككلب حراسة، وهو دور حددته له النظرية الديمقراطية بالنسبة لشئون الدولة الخاصة بالدفاع والسياسة الخارجية.

وكان رد الفعل الصحفى إزاء ذلك شعور دائم بالطوارئ تنامى عبر فترة زمنية فى خطوط موازية للدولة، وأصبحت السياسة الخارجية لا ترى إلا من خلال عدسات المواجهة بين القوى العظمى، وأدى الاهتمام الدائم بسياسة الاحتواء والردع والمصداقية إلى حشد افتراضات ديمقراطية وصحفية معينة عن السياسة المفتوحة الواضحة والمخاطر التى تترتب على السرية. وفى هذا الصدد فإنه حتى عندما تقوم وسائل الإعلام الاخبارية بنشر مواد كان النظام النووى يفضل الإبقاء عليها فى طى الكتمان، نجد الصحافة عادةً ما تبرر موقفها بأن المواد ليست فى حقيقتها سرية بالمعنى الذى تحدده الدولة.

ومن الأمثلة على ذلك ، كما يشير وليام أركين، أجابت صحيفة *واشنطن بوست* على منتقديها فى أواخر عام ١٩٨٤ بأن كل المعلومات التى كانت نشرتها عن إطلاق مكوك فضائى يحمل قمراً صناعيًا جديداً يتبع المخابرات العسكرية لم تكن "مصنفة" باعتبارها من الأسرار من جانب الحكومة.(٢) وفى حالة مماثلة فى مطلع عام ١٩٨٥، نشرت صحيفة نيويورك تايمز معلومات تفيد بأن الولايات المتحدة قامت بوضع خطط طوارئ حربية من طرف واحد لنشر أسلحة عمق نووى بكندا وأماكن أخرى، وهى أخبار نشرت فى صحف أخرى فى الخارج بالفعل. وتبين أن قصة *نيويورك تايمز* كانت مختلقة بمساعدة أحد المسئولين بالخارجية بعد أن أذن له رئيس مجلس الأمن القومى. ومن الافتراضات المعقولة لمثل هذا التعاون أنه كان بغرض السيطرة على الأضرار التى قد تترتب على هذه القصة، ويبدو أن الخطة نجحت. يقول لزلى جلب، مراسل الصحيفة لشئون الأمن القومى: «كنت أنا ومحررو *التايمز* مهتمين بالأمن القومى الحقيقى قدر اهتمامنا بالحصول على الأخبار. من ثم اتفقنا فى البداية على قصر القصة على هذه الدول الأربع التى تم فيها الكشف عن خطط الطوارئ علانية»، ولكن على الرغم من اعتراف لزلى جلب بحيازته لمعلومات أكثر حساسية ، فإن هذه

المعلومات لم تعلن[٣] ، ومما يذكر أن لزلى جلب كان يشغل منصبًا مرموقًا بوزارتى الخارجية والدفاع.

وأخذت وسائل الإعلام الأمريكية فى الإلحاح على احتياجات حالة الأمن القومى وإستراتيجيتها فى حالة الطوارئ الدائمة، وكانت النتيجة انكماشًا شديدًا للرأى «المدنى» فى الصحافة. ويعرّف المحرر والصحفى روبرت مانوف فى مناقشته المتميزة للموضوع هذا الرأى بأنه «يتميز باللجوء إلى السلطة الأخلاقية والاعتماد على التعبير المباشر واحترام رأى الفرد والرأى الصحفى المستقل»[٤] ، وبدلاً من هذا ظهر الرأى المتحجر الذى يعتمد على المصادر الرسمية ، وينشغل بمناظرات واشنطن السياسية ويقبل الظروف التى تقوم عليها هذه المناظرات. وحتى عندما كان يبدو أن الصحفيين لانت نظرتهم إلى الاتحاد السوفيتى خلال سنوات الانفراج الدولى فى عهد نيكسون وفورد أو فى ربيع ١٩٨٥ ووصول ميخائيل جورباتشيف إلى السلطة، كان تحول الرؤية نابعًا من واشنطن وليس نتيجةً لتغير طرأ على آراء الصحفيين أنفسهم.

وتبدو نتائج الرأى المتحجر أوضح ما تكون فى السلبية الظاهرة التى تبدو فى وسائل الإعلام فى تغطيتها للسياسات الإستراتيجية المحددة التى تحكم تطوير الترسانة النووية ونشرها واستخدامها. لقيت الإستراتيجية النووية فى العقود الأربعة الماضية اهتمامًا يكاد يكون روتينيًا ، وذلك بإجراء المناظرات فى واشنطن لا فى غرف الأخبار. وتقبلت الصحافة البيانات السياسية على ما هى عليه، وتجاهلت فى تغطيتها حقيقة مهمة ، وهى أن السياسة المعلنة لاتمثل سوى صورة خارجية براقة لجدول أعمال إستراتيجى شديد التعقيد.

ولعل وسائل الإعلام كانت فى قمة جمودها فى تغطيتها لعملية مباحثات التسلح النووى ؛ حيث اقتصرت على مجرد ترديد موقف الحكومة الأمريكية، ونستشهد مرة أخرى بمانوف فى قوله: «ربما تعكس الصحافة الخلافات الداخلية وتمثل نافذة لها فيما يتعلق بإستراتيجيات التفاوض، ولكن حين يصل الأمر إلى مناقشة تفاصيل موقف الطرف الآخر، فإن الصحافة المستقلة تقف على حافة الهاوية».[٥]

إن استعداد وسائل الإعلام للإذعان لحالة الأمن القومى لا تقتصر على المسائل النووية؛ فبقيام القلق النووى منذ الحرب العالمية الثانية، أصبح الهدف تحقيق ما أطلق عليه الناشر هنرى لوس اسم "القرن الأمريكى"، وهو العصر الذى تكون الهيمنة فيه للولايات المتحدة ، ويصبح العالم مكانًا أفضل لها. وفى هذا الصدد كانت وسائل الإعلام خلال عصر الحرب الباردة تسمح لواشنطن بتحديد المواقف السياسية فى الخارج. وهنا أيضًا اتجهت الصحافة إلى تقبل فكرة أن دول العالم الثالث لا يمكن أن تكون لها سياسة، بل كتب عليها الخضوع لأقدارها، وأنه من مصلحة الجميع أن يُترك تحديد هذه الأقدار للولايات المتحدة. وهذا الإذعان من جانب وسائل الإعلام أدى بها إلى حجب المعلومات الخاصة بتدخلات الولايات المتحدة وأحيانًا عن عمد، كما حدث فى عملية خليج الخنازير، وفى بعض الأحيان فإنها تقدم لهذه التدخلات مبررات إيجابية، كما حدث إزاء التدخل الأمريكى فى الكونغو وجمهورية الدومينيكان وجرانادا، بينما تروج لفكرة أن مشكلات العالم تنجم فى الغالب عن "التخريب السوفيتى".[٦]

إن استعداد الصحافة الدائم لحجب الرأى المستقل وقبول الأطر التى تحددها واشنطن لها نتائج يمكن التنبؤ بها. ، فقد لقى تورط كوبا فى أنجولا اهتمامًا كبيرًا لدى الإعلام، فى حين اتضح تجاهل التورط الأمريكى. وإذا كان التأييد الشعبى للدستور البولندى بدا جليًا، فإن فقدان نظام شاه إيران للشرعية لقى تجاهلاً واضحًا، ولم يلقَ إعلان فرديناند ماركوس بالفيلبين فى ١٩٨٣ ، والذى يقضى بإعدام مثيرى الشغب ضد الحكومة والناشرين الذين يسمحون باستخدام مطابعهم لنشر «دعاية» سوى إشارة عابرة ضمن الأخبار القومية، وليس من الصعب تصور رد فعل الصحافة نفسها إزاء تصريح مماثل لو صدر من حكومة الساندينستا بنيكاراجوا.

لم تكن مشكلة ڤيتنام استثناء فى الاتجاه العام لوسائل الإعلام، ويؤكد هذه الحقيقة العديد من الصحفيين ممن توحى تعليقاتهم بأن المؤسسة الصحفية كانت على خلاف مع واشنطن حول مدى فعالية أسلوب الحرب، لا على ضرورة الحرب نفسها.[٧] وأسباب هذا السلوك الإعلامى أشد تعقيدًا مما يصوره نقاد الاتجاه المتحجر؛

فالصداقة الحميمة والسعى إلى الترقيات والمناصب أو مجرد التجاهل أو ربما السعى إلى تحقيق مكاسب كبرى، كلها لها دور فى ذلك، ولكن لا ينبغى تفسير كل ما قيل هنا بأن الصحفيين جزء من مؤامرة مدبرة أو أن المحررين يتصرفون بناء على تعليمات يتلقونها مباشرة من وزارة الخارجية أو الدفاع، بل أقصد أن ترديد الصحافة للسياسات الرسمية من مهام التوجه الإيديولوجى وظروف الحرب الباردة؛ فهى مسألة ترديد وليست متعمدة.

هذا الاتجاه راسخة جذوره فى أعماق القلق النووى، إلا أنه ناجم أيضًا عن قبول فكرة التهديد السوفيتى المتصاعد، إضافة إلى الشك المتأصل الذى يساور الكيانات الرأسمالية الناضجة حيال ثورات العالم الثالث التى تُعنى بالبشر لا بالتقنية. ويؤدى هذا الاتجاه فى النهاية إلى افتراض أن الصحافة إذا ما أرادت الوصول إلى جمهور عريض من الناس، عليها أن تتخذ موقفًا مناهضًا قويًا تجاه الدولة.

إن معظم الصحفيين برفضون بالطبع أن يعترفوا بأن الإعلام مسخر لخدمة أهداف الدولة؛ فهم يعتبرون أنفسهم ممارسين عنيدين لصناعة محددة المعالم تقضى قواعدها باستبعاد الأهواء الشخصية بما يتفق والمعنى الأخلاقى للصحافة الديمقراطية؛ فهم ينظرون إلى كل مشكلة على أنها ناجمة عن كذب الحكومة أو أنصاف الحقائق أو الخداع الرسمى أو نتيجة للواقع الاقتصادى المجرد للسوق. وفى هذا الصدد، شاركت طائفة الصحفيين فى شكل من أشكال الجدل الفكرى القائم على المصلحة؛ فبدلاً من الإقرار بالعمل تحت ضغط الإيديولوجيا - وهى جنحة - ارتمى الصحفيون على ذريعة السعى وراء تحقيق المكاسب، وهو ما يعد تهمة شائنة فى المجتمع الأمريكى.

إن غالبية الصحفيين يرون أنهم لايقلون قلقا عن سائر الأمريكيين من احتمال حدوث كارثة نووية؛ فكشف استطلاع أجراه معهد جالوب فى أواخر ١٩٨٣ حول أفكار الصحفيين بأن ٨١٪ منهم يؤيدون اتفاقًا بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى يقضى بتجميد فورى للنشاط النووى، وأجاب ٤ بالمئة منهم فقط بأن «سباق التسلح النووى» يعد أكبر مشكلة تواجه البلاد، وانقسموا فى ردودهم على سؤال عن

أى الاتجاهين يمكن أن يؤدى إلى زيادة احتمالات قيام حرب نووية؛ فأجاب ٤٩ بالمئة منهم بأن استمرار سباق التسلح هو المرشح لذلك، وأجاب ٤٥ بالمئة أنه «التخلف عن الاتحاد السوفيتى فى مجال التسلح النووى».

وأخيراً فالصحفيون يدعون أنهم كتبوا أو قالوا الحقيقة، وذلك لأنهم يعرفون أنهم لا يكذبون عن وعى، فهم يؤمنون بأول مبادئ الصحافة، وهو أن «وسائل الإعلام الأمريكية ليست أيديولوجية». وبناءً على هذا، فهى تخدم حالة الأمن القومى. ويفسرون مثل هذا النقد على أنه محض افتراء وتجنٍ على أمانتهم الشخصية ويرفضونه باعتباره من التوجهات الانهزامية التى يروج لها المنظرون ممن لا يستطيعون مواجهة الحقيقة عن الاتحاد السوفيتى أو طبيعة عالم معادٍ للمصالح الأمريكية، وخلاصة القول إن تصورهم لذاتهم إيجابى ويدافعون عنه دفاعًا مستميتًا.

ويمكن البحث عن سبيل لفهم تركيبة العقلية الصحفية فى النموذج الإعلامى الاحترافى. فالصحافة الأمريكية تفاخر ببناء مجموعة راسخة من الثوابت والأسس التى يُهتدى بها فى الأداء الإعلامى. ومن المفترض أن هذه الأسس تؤدى إلى الموضوعية والاستناد إلى فكرة أن الموضوعية تنتصر إذا كانت هناك أوجه متعددة للحقيقة. وتساعد هذه الأسس على السلبية؛ ففى مؤتمر عقد عن الحرب والسلام ووسائل الإعلام، أشار جوريث ميلر من صحيفة *نيويورك تايمز* قائلاً: «ليست مهمتنا أن نصنع الأخبار أو أن نقدم أفكارًا جدلية تؤثر على الأخبار؛ بل مهمتنا أن نغطى هذه الأفكار والأحداث كما هى».(٨)

والمبادئ الأساسية للصحافة منحازة للنظام القائم؛ لأن النظام وما يقدمه من معلومات مصدّق دائما، وهناك دائرة من مصادر الأخبار «الموثوق بها» يصعب اقتحامها، وخاصة فى مجال الأسلحة النووية. ومن خلال إيمانهم بأن ميولهم الحزبية تخضع لسيطرتهم الكاملة، يستنتج العديد من الصحفيين أنهم غير أيديولوجيين، لكن أهم ما فى مناقشة إحدى الإيديولوجيات السائدة هو الميول المشتركة لا الآراء الفردية. وتعريف الأيديولوجيا هنا هو «توجه ثابت يتكون نتيجة لمتطلبات حالة الأمن القومى». ويمكن بالطبع ألا تتفق الآراء الشخصية لصحفى ما مع الأيديولوجيا السائدة

بالمجتمع، إلا أن توجهات النظام الذى يؤدى الصحفيون عملهم فى ظله تتفق مع هذه الأيديولوجيا بالضرورة. وليس من المحتمل أن تسود الميول الفردية لأحد الصحفيين، كما هو الحال فى أية بيروقراطية صناعية، وأى توجه أيديولوجى يبدو محايداً لكونه سائداً داخل النظام الصحفى وخارجه. وكما قال مراسل صحفى سابق: «وهل يدرك السمك ما الماء؟!». وهكذا، فإن العقبة الأيديولوجية الكبرى التى يجب على الصحفيين أن يتغلبوا عليها هى الاعتقاد بأنهم غير أيديولوجيين.

على أية حال، فالتركيز لايجب أن يكون على الصحفى الفرد، بل على النظام الذى يعمل فى ظله. ومعظم الأطر القائمة لقضايا الدفاع فى الولايات المتحدة من صنع وسائل الإعلام المطبوعة المرموقة بمحور واشنطن - نيويورك، ومنها صحف *نيويورك تايمز* و *واشنطن بوست* و *وول ستريت* وغيرها، وجميعها تعمل على تقديم نوع من الصحافة بالخدمات السلكية مع سائر بقاع الدولة.

وتتسم هذه الوسائل الإعلامية بأنها مؤسسات ناضجة عتيدة فى الرأسمالية تصادف أن تكون سلعتها الأفكار، والملكية فى هذه الصناعة متداولة بين صفوة مركزة بالولايات المتحدة. ويعد أصحابها وأهل الحل والعقد فيها فيها أعضاء مرموقين فيما أسماه الصحفى والكاتب سيدنى تسايون «رابطة السادة»، وهى التسمية نفسها التى أطلقها على نخبة النظام الحاكم. يرى تسايون أنه: «حتى عندما تهاجم الصحافة جهة حكومية ما فإن أصحابها ومديريها يظلون على انتمائهم لتلك الرابطة من السادة ويظلون يرون الحكومة على حق». ويصدق توم ويكر، الصحفى ومساعد رئيس تحرير نيويورك تايمز، على كلام تسايون عن «الرابطة» وطبيعتها، فيضيف قائلاً فى العدد نفسه من مجلة *هاربر*: «من الممكن بالطبع أن يدون أحدهم غداً ملحوظة من سطرين، فيغير السياسة الإخبارية للصحيفة (التايمز)، فتصبح أكثر تحدياً وتشكيكاً تجاه مؤسسات الحكم، إلا أنهم لن يفعلوا، لا عن عجز من جانبهم، بل لأنهم لا يريدون أن يواجهوا ما هو أكثر من الحد الأدنى من استهجان "عصبة السادة"».[٩]

وبالإضافة إلى الضغوط التى يتعرض لها بعض الصحفيين لإخضاعهم إيديولوجياً بتركيبة معقدة من الشيكات وحسابات البنوك، هناك أيضا حقيقة مهمة،

وهى أن الصحافة والإعلام الإخبارى التجارى ترى الصحافة المستقلة «أمرًا مكلفًا». صحيح أنه ليست هناك أدلة تشير إلى وجود تعارض بين الربحية إقامة علاقة غير تصادمية مع الاتحاد السوفيتى، إلا أن المتخصصين يكلفون كثيرًا؛ أما الكتّاب العاديون فهم أقل تكلفة. من ثم فالإذعان لحكمة النظام فى واشنطن يعد أرخص بالنسبة للصحافة الموجزة المعاصرة.

وهناك عنصر قوى أخير له دوره فى الإعلام الإخبارى وينبغى ذكره؛ ففى السنوات الخمس الأخيرة شن اليمين السياسى حملة ضارية على وسائل الإعلام. فيرى اليمين أن وسائل الإعلام تناهض الدفاع وتهادن الاتحاد السوفيتى وتعادى القوة النووية. وإذا كان هؤلاء المحافظون يدعون تأييدهم للصحافة الحرة، فإن منطقهم التحليلى لا يؤدى إلا إلى قيام نظام أشد انغلاقًا يسود فى ظله الاتجاه الفكرى المتحجر سيادة «تامة». وتؤدى مثل هذه الحملة إلى احتمال تراجع الصحافة إلى مواقف أقل موضوعية عما هى عليه، بل إنها تضر بالنقاد المناهضين للجمود الفكرى بطريقتين مهمتين:

(أ) إن النقد الذى يوجهه اليمين يدعم زعم الصحفيين بأنهم يعملون فى استقلال عن الدولة. وإذا كان اليمين قلقًا، فكيف يمكن للصحافة أن تساعد النظام النووى؟ إلا أن هذه الرؤية تفشل فى الإقناع بأن آراء اليمين تقوم على الكم لا الكيف فى أساسها، بالإضافة إلى قيامها على وجهة نظر خيالية من سياق الحرب الباردة؛ أى أن وسائل الإعلام الرئيسة تميل عادة إلى القول بأن الولايات المتحدة ينبغى أن تستخدم لتحقيق أهدافها درجة من القوة أقل مما يراه اليمين السياسى، وليس ثم خلاف جوهرى حول دور الولايات المتحدة فى العالم.

(ب) إن الموجة الراهنة للنقد المحافظ تجعل المراقب الذكى يرى قضية الأداء الإعلامى مجرد مواجهة بين اليمين واليسار، فى حين أن الجدل ينبغى أن يدور حول النموذج الإعلامى الأمثل لخدمة مجتمع مفتوح.(١٠)

فى ظل الهجوم الضارى الذى يشنه اليمين المؤيد للقوة النووية يصبح من واجب المهتمين بالمأزق النووى أن يبادروا بتوجيه اهتمامهم إلى الدور الذى يلعبه الإعلام والدور الذى يمكن أن يلعبه فى ظل الأزمة الماثلة. وتبقى الحقيقة الأولى ماثلة، وهى أن هناك حاجة لابتكار صحافة أمريكية جديدة بعد أربعين عامًا من هيروشيما، وهى مهمة لا تبدو وسائل الإعلام مستعدة لها أو غير ميالة إليها أو كليهما معًا.

هوامش

(1) George Kinnan, "On Nuclear War", New York Review of Books (Jan. 21, 1982), pp. 21-22.

(2) William M. Arkin, "Waging Secrecy", Bulletin (March 1985), pp. 5-6.

(3) Gerald Boyd, "White House Role in Article is Cited", New York Times (March 3, 1985), p. 3.

(4) Robert Mannof, "Covering the Bomb: Press and State in the Shadow of Nuclear War", in War, Peace and the News Media: Proceedings . David Rubin & Ann Marie Cunningham, eds. New York Univ., 1983, p. 202.

(5) Robert Mannof, "The Media's Nuclear War", PSR Newsletter (Fall 1984), p. 2.

(6) Jonathan Kwitny, Endless Enemies (New York, 1984).

(7) Phillip Knightly, The First Casualty (New York, 1975), pp. 380-1.

(8) Rubin & Cunningham, p. 193.

(9) "Can the Press Tell the Truth?", Harper's (Jan. 1985), pp. 48-50.

(١٠) شمل تحليل لهجوم اليمين على وسائل الإعلام هو Walter Schneir & Mariam Schneir, "Beyond Westmoreland: The Right's Attack on the Press", The Nation (march 1985), pp. 361-7.

الفصل السابع

حلقة الانتخابات :
وإدارة السياسة الخارجية الأمريكية

وليام كوانت

منذ مئتى سنة، حين كان الدستور فى مرحلة النشأة كانت إدارة الشئون الخارجية للدولة بعيدة عن بؤرة اهتمامات المؤسسين. وما أن تحقق الاستقلال كان من المعتقد أن الولايات المتحدة يمكن أن تظل بعيدة عن التورط فى العالم. كان هناك محيط يفصلها عن مستنقع السياسة الأوروبية، مما سمح لأول رئيس لها أن يتصور إمكانية بقاء الولايات المتحدة بمنأى عن شئون بقية دول العالم.

أشار المؤسسون بطبيعة الحال إشارة عابرة إلى اقتسام السلطة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فى أمور من قبيل التفاوض وإبرام المعاهدات مع القوى الخارجية وتوجيه الجيش والأسطول البحرى وإدارتهما وقت الحرب، ويلاحظ فى الدستور تأكيده على حظر تركيز سلطات عديدة فى فرع واحد من الحكومة الفدرالية.[1] وكان توزيع الأعباء مفتاح تجنب استغلال السلطة، ولقيت الحكمة من هذا الموقف الفلسفى قبولاً واسع النطاق على الساحة الداخلية، إلا أنه من الصعب فى إدارة السياسة الخارجية الزعم بأن مبادئ توزيع السلطة تدعم الدفاع المشترك أو تدفع الرفاهية العامة قدماً.

إن أشد المؤيدين حماساً للقيادة الرئاسية القوية فى مجال السياسة الخارجية لا يزال يجد صعوبة فى الزعم بأن جذور المشكلات الأمريكية الراهنة فى الشئون

العالمية تكمن فى بنود الدستور الخاصة بالسياسة الخارجية؛ فالدستور لا يعرقل الرئيس عن إدارة السياسة الخارجية ؛ لأن السلطات محددة بصورة عامة وغامضة. فيمكن لأى رئيس قوى وله شعبيته أن يدير قيادة لها فعاليتها، فى حين أن الرئيس الضعيف الذى لا يرتكز على قاعدة شعبية يلقى صعوبات فى هذا الصدد، وهذا أقرب تصور لما كان يجول بخاطر المؤسسين.

مشكلة الحلقة الانتخابية

لا تزال هناك مشكلة لها جذورها فى الدستور وتؤثر على عملية توجيه السياسة الخارجية، وهى مشكلة مشتقة من بنية الحلقة الانتخابية. وليس هناك غموض فى الدستور فى هذا الصدد؛ فالانتخابات تجرى كل أربعة أعوام، والانتخابات البرلمانية كل عامين. ويقضى نص التعديل الثانى والعشرين بإمكانية انتخاب الرئيس مرتين فقط، مما يعنى من الناحية التطبيقية أن الرئيس لديه فترة زمنية فى منصبه لاكتساب الخبرة والقوة اللازمتين لإدارة السياسة الخارجية بصورة فعالة. والثمن الذى يدفعه الشعب سياسة خارجية تقوم على حسابات قصيرة المدى ترجح فيها كفة الاعتبارات السياسية الداخلية الضيقة على كفة الفكر الإستراتيجى السليم، وتتغير فيها المناصب العليا بصورة تضيع معها الاستمرارية والتماسك.

ونادراً ما تستند الترتيبات الانتخابية للرؤساء وللكونجرس إلى مبررات تقوم على أدوارهم فى إدارة سياسة خارجية سليمة ، بل يعتمد منطقهم اعتماداً تاماً على السياسة الداخلية. ويفترض فى النواب أن يظلوا مرتبطين ارتباطاً وثيقاً بأمانى ناخبيهم فى فترة العامين، ويفترض فى أعضاء مجلس الشيوخ أن تكون لديهم نظرة أعمق؛ لذا فهم يعطون فترة ست سنوات، ويفترض فى عضو مجلس الشيوخ أن يجسد درجة من الاستمرارية. أما الرؤساء ففى الوسط، وعليهم أن يجددوا سلطتهم بعد أربع سنوات ويُجبَرون على التقاعد بعد انقضاء فترة الرئاسة الثانية. وفى هذا النسق، يمكن ملاحظة قدر من فقدان الثقة فى السلطة الرئاسية، مما يمكن فهمه تاريخياً، ولكن يمكن أيضاً أن تكون له آثار سلبية على السياسة الخارجية.

ولعله من الحكمة فى السياسة الداخلية أن يتم بناء نظام فدرالى يحد من سلطات الرئيس؛ فللبلاد مصالح متباينة يصعب فى ظلها تصور نظام يعمل بكفاءة دون وجود دوافع للتنازل والاعتدال. ولابد من وجود قدر من الاستمرارية والتردد وتغيير حسابات الفائزين والخاسرين فى سبيل الإبقاء على هذه البلاد المتعددة العناصر. وتعد البنية الفدرالية والحلقة الانتخابية جزءًا من نظام يسمح بحل قضايا السياسة الداخلية بأدنى قدر من الصراع والعنف.

أما السياسة الخارجية فتختلف؛ فواشنطن تتحدث بالنيابة عن البلاد ككل فى السياسة الخارجية، ويُفترض فى الرئيس أن يكون رئيس أركان حرب القوات المسلحة، وهو فى العالم الحديث يمسك فى يديه سلطة الحياة والموت؛ فلديه سلطة مطلقة فى اتخاذ قرار باستخدام الأسلحة النووية، وقرارات كهذه يمكن اتخاذها فى خلال دقائق. وهناك إجراءات غير عادية تُتخذ للتأكد من أن الرئيس دائمًا فى حالة تمكنه من التصرف على أساس أفضل المعلومات المتاحة. وربما لا يكون هناك وقت فى العصر النووى للتشاور مع الكونجرس وانتظار إعلان الحرب أو لإقناع الشعب. إذن هناك مسئولية ضخمة ملقاة على عاتق الرئيس، ومن مصلحة الجميع أن يتم التعامل مع الأمور التى تمس حروب الأمة وأمنها بمهارة وحنكة وذكاء، والإجراءات الانتخابية بصورتها الراهنة لا تسهم فى تحقيق هذا الهدف.

طبيعة المشكلة

إن المرء ليتمنى أن يرى رئيسًا يتصف بالحكمة والحنكة فى الشئون الخارجية يجلس بالمكتب البيضاوى. إذا حدث هذا فالأمل كبير فى أن يكون لديه الوقت والسلطة والقوة اللازمة للتعامل مع مشكلات الأمن القومى والسياسة الخارجية بطريقة تضمن الارتقاء بالمصلحة القومية، ولكن ضمن تعديد هذه الظروف الإيجابية المثلى، يجب على المرء أن يتذكر إلى أى مدى كانت بعيدة عن السجل التاريخى الحديث.

إن الحكمة صفة قد يتصف بها الرئيس أو يفتقر إليها، ولا يمكن للحلقة الانتخابية أن تكون مسئولة عن ذلك. أما الخبرة والقوة وكذلك الوقت والميول اللازمة للتعامل مع الشئون الخارجية، فترتبط بإيقاع الحلقة الانتخابية. بعبارة أبسط، يمكن لرئيس منتخب حديثًا أن تكون لديه القوة والميل للتعامل مع قضايا السياسة الخارجية، إلا أنه نادرًا مايتحلى بالخبرة اللازمة لتكوين رأى سليم؛ لذا فمن المألوف أن تحدث أخطاء فادحة فى السنة الأولى من فترة الرئاسة. وفى السنة الثانية وجزء من الثالثة، وقد يحدث فى تلك الفترة لقاء سعيد بين القوة والخبرة والوقت الكافى للتعامل مع تعقيدات الشؤون العالمية. أما فى السنة الرابعة فيدخل الرئيس فى غمار سياسة إعادة انتخابه، ونادرًا مايجد الوقت أو الميل للتعامل مع القضايا الخارجية، إلا إذا لاحت له كفرصة للفوز بأصوات، وهو ما ندر.

وفى فترة الرئاسة الثانية، يواجه الرئيس مشكلة مختلفة نوعًا؛ فالخبرة والقوة غالبًا ما تكونا قد توفرتا له، ولكن فى أعقاب الانتخابات، تبرز مشكلة "البطة العرجاء"، ما يجعل الأمر صعبًا على أى رئيس فى إدارته للسياسة الخارجية. ويبدأ القادة فى الخارج فى التساؤل عن جدوى التعامل مع رئيس كهذا فى حين أن رئيسًا جديدًا سرعان ما يحتل المكتب البيضاوى ، وربما جاء معه بتغيير فى السياسة، كما يفقد حزب المعارضة الدافع للتعاون مع رئيس فى طريقه إلى خارج دائرة السلطة لتحقيق أى انتصارات على الساحة الخارجية. وفى داخل حزبه، ربما أدى الصراع على خلافته إلى إضعاف قاعدة التأييد له. وفى الأحوال العادية يعد إحراز نجاح كبير فى السياسة الخارجية أمرًا غير مألوف فى المرحلة الأخيرة من الفترة الثانية لأى رئيس.

لا ينبغى لهذا النموذج الوصفى المبسط أن يعد دليلاً قاطعًا على ما يئول إليه حال أى رئيس فى إدارته للسياسة الخارجية فى مختلف مراحل فترته الرئاسية. فيمكن أن تؤدى الأزمات إلى تغيير الحسابات السياسية العادية لتعزز سلطة الرئيس وتصوغ قاعدة تأييد من جانب كلا الحزبين، ولكن إذا تحولت الأزمة إلى التزام طويل الأجل ولا يتسم بالحسم ويكلف الكثير، كما كان الحال فى كل من فيتنام

ولبنان، فمن المحتمل أن تحتل الاعتبارات السياسية الداخلية مكان الصدارة مرة أخرى وتلوى ذراع الرئيس.

وليس لأى من هذه الأمور أى وزن إذا لم يكن لدى الرؤساء شيء يقولونه فى السياسة الخارجية، فيمكن أن يمارس السياسة نظريًا الخبراء المتخصصون فى البيروقراطية على أساس غير حزبى، أو ربما ظهر إجماع كبير فى الحزبين، ما يعنى رسم الخطوط العريضة للسياسة ، ويُترك للرئيس قدر من التحرر من الاعتبارات السياسية الداخلية طالما كان يعمل فى إطار هذا الإجماع. أما من يستخدمون التعبير القائل بأن «السياسة تقف على حافة الهاوية»، فهم يعبرون عن آمالهم فى إيجاد سياسة خارجية غير حزبية، ولكن منذ أواسط الستينيات وصدمة ڤيتنام، لم يحدث إجماع على سياسة خارجية يمكن أن تعزل الرئيس عن تأثيرات السياسة الداخلية والحلقة الانتخابية وما يترتب عليهما من ضغوط.

رئاسة الفترة الواحدة

إن تقدير الرئيس للمخاطر والفرص يعد نتاجًا لخبرته بمنصبه ووعيه بموقفه من الحلقة الانتخابية. ومن المفيد أن نميز بين الأنماط فى السنة الأولى من فترة الرئاسة وبين السنة الثانية والثالثة والرابعة، وذلك لأهداف تحليلية، ولو أن هذا يحمل فى طياته بعض التشويه لواقع أكثر تعقيدًا، كما يفيد هذا التصنيف فى فهم التطور النمطى للسياسة خلال حلقة من أربع سنوات؛ فهو ينبه المراقب إلى الثقل المتغير للاعتبارات السياسية الداخلية بعد مرور فترة من فترات الرئاسة. فالفترة الزمنية التى يقرر الرئيس فيها أن يقوم بعمل شيء ما، تتأثر تأثرًا بالغًا بهذه الدائرة إلا إذا كان يواجه أزمة سياسية خارجية.

وإذا لم يلتفت الرئيس ومستشاروه إلى الدورة السياسية، فإنهم يكونون عرضة للوقوع فى أخطاء فادحة. ويبدو أن عملية التعلم تحدث فى خلال الأربع سنوات. وفى نهايتها يدرك معظم الرؤساء أن بعضًا مما قاموا به فى أوائل شغلهم للمنصب لم يكن

يتسم بالواقعية؛ حيث يكونون قد ألفوا حدود سلطاتهم، فتهبط طموحاتهم ويزيد اهتمامهم بتوقيت تحركاتهم الكبرى. والرئيس الماهر يستغل فترته الرئاسية فى تعزيز فرص نجاحه فى سياسته الخارجية. فى حين أن الرئيس الذى لايبالى قد يدفع ثمنًا فادحًا لتجاهله للواقع الداخلى. ويمكن بالطبع أن تخرج الأحداث عن سيطرته كما حدث بالنسبة لجيمى كارتر فى أزمة الرهائن فى ١٩٧٩. كان ولا شك من سوء طالعه أن تحدث مثل هذه الأزمة فى مستهل عام انتخابى. وعلى النقيض من ذلك، دبر رونالد ريجان أموره فوضع حداً للجدل الذى أثاره الوجود العسكرى الأمريكى بلبنان قبيل بدء حملته لإعادة انتخابه فى ١٩٨٤. ويبدو أن القضية لم تلحق به أضراراً سياسية فى صناديق الانتخاب؛ فالحظ والمهارة يسهمان معًا فى صنع المستقبل السياسى الناجح.

وعندما يستعيد الرؤساء ذكريات فترات شغلهم للمنصب، فإنهم عادةً ما ينتقدون عملية إقحام السياسة الداخلية بهذه الصورة المكثفة إلى ساحة السياسة الخارجية. يقول سيروس ڤانس وزير الخارجية الأسبق إن الحل الوحيد للمشكلة هو انتخاب الرئيس لفترة ست سنوات:

> « فمن خبرتى فى إدارة السياسة الخارجية بعدة إدارات رئاسية، خرجت بنتيجة أن فترة الرئاسة ذات الأربع السنوات لها عواقب سلبية خطيرة فى مجال الشئون الخارجية. فيستغرق الأمر ما بين ستة وتسعة أشهر لكى يتعلم الرئيس الجديد مهام منصبه ويشعر بالراحة فى رسمه للسياسة الخارجية وممارسته لها. وفى الأشهر الثمانى عشر التالية، يمكن للرئيس أن يعمل فى أمان. أما فى عامه الأخير، فينشغل بالسعى لإعادة انتخابه ويضطر إلى تركيز انتباهه على حملته الانتخابية. والنتيجة إهمال العديد من القضايا والقرارات المهمة، وتتخذ أحيانًا قرارات خطأ تحت ضغط شهور الانتخابات الأولية، وينظر إلينا الآخرون فى الخارج - وفى الداخل أيضًا - كفاقدين للاستمرارية والاستقرار».

ويحاول آخرون أن يواجهوا المشكلة بإلصاقها بالثنائية الحزبية ومحو السياسة الخارجية من جدول أعمال السياسة الداخلية. كتب زبجنيو بريجينسكى مستشار الأمن القومى فى عهد الرئيس كارتر قائلاً:

«كل إدارة تمر بفترة من التحرر الوجدانى من الماضى، تعقبها فترة من اكتشاف الاستمرارية. وفى النهاية، تمر بفترة انشغال متزايد بإعادة الانتخاب. ونتيجة لذلك يتجه خط التعلم فى مجال السياسة الخارجية إلى الانكماش الشديد. وتتجه كل إدارة إلى بذل قدر كبير من الطاقة فى مواجهة النتائج العشوائية لاندفاعاتها المفرطة المبكرة نحو التجديد وتحقيق الوعود. وفى الوقت المناسب، تخلى الأفكار المسبقة مكانها للواقع ، وتترك الرؤية الخاصة مكانها للبراجماتية، ولكن فى الوقت الذى يحدث فيه ذلك، تكون فترة الرئاسة على وشك الانقضاء؛ فلا شك أن عملية الانتخاب لفترة أربع سنوات لها تأثير ضار على السياسة الخارجية، ولكن لا شك كذلك فى أن هذه العقبة التركيبية ليس من المحتمل أن تذلل».

نمط السنة الأولى

غالبًا ما يبدأ الرئيس ومستشاروه فترة شغلهم لمناصبهم بخلفية ضعيفة نسبيًا عن شئون السياسة الخارجية. ولافتقاد هذه الخلفية أهمية خاصة إذا كان الرئيس من خارج واشنطن، وإذا كان ثم تغيير فى الحزب المسيطر على البيت الأبيض، ولكن حتى إذا كان الرئيس من داخل واشنطن وعلى دراية بخباياها - كأن يكون عضوًا بمجلس الشيوخ وله خبرة بلجنة الشئون الخارجية أو نائبًا للرئيس ثم يسعى إلى الرئاسة - فلن تكون له سوى دراية باهتة بقضايا السياسة الخارجية. وليس من المسموح للرؤساء بترف عدم اتخاذ موقف من القضايا إلا عندما يتعلم ما يكفى لإصدار أحكام

معقولة، بل يكون المتوقع من مرشحى الرئاسة أن يتخذوا مواقف من قضايا تثير الاهتمام العام كقضية الشرق الأوسط والحد من التسلح، بل ربما يلقون خطبًا خاصة عن الموضوع.

وتعد هذه التحديدات المبكرة لمواقف الرئيس - وغالبًا ما تتخذ فى خضم الحملة الانتخابية - ذات أهمية حيوية فى تحديد المسار الأولى للإدارة، وربما كانت تعكس الاتجاهات العامة للسياسة الخارجية كاتخاذ سياسة تتسم بالحدة تجاه السوفييت مثلاً. وتوحى الإدارة بصورة عامة بأن الإدارة السابقة كانت تسير فى الاتجاه الخطأ، وأن الأمور سرعان ما تستقيم من جديد (مع افتراض أن الرئاسة انتقلت من حزب إلى آخر). وإلى جانب تحديد مسار للعمل يتناقض مع مسار الرئيس السابق، يكون على الرئيس الجديد أن يقرر الأولويات فى السياسة الخارجية فى جدول الأعمال. فلا يمكن التعامل مع كل القضايا دفعة واحدة. وربما كانت لأية إشارة عن اهتمامات الإدارة أو تجاهلها أهمية فى تحديد سياسة الإدارة تفوق أهمية مستندات الموقف الثابت ، والتى تبدأ فى الورود إلى البيت الأبيض من البيروقراطية.

وإذا تم التعامل مع إحدى القضايا باهتمام وانعكست اتجاهات الرئاسة فى تحديد المسار المبدئى، فمن المحتمل أن تتميز الأشهر الأولى من الفترة الجديدة بالنشاط. وفى أعقاب الفوز بالانتخابات القومية، ربما يشعر الرئيس بالتفاؤل فى قدرته على استخدام منصبه لتحقيق نتائج مهمة على الصعيدين الخارجى والداخلى. وإذا تحددت المبادرات، فإنها تميل إلى الطموح. ويستغرق الأمر بعض الوقت حتى يتم إدراك ما يبشر بالنجاح من الخطط وما لا أمل فيه، كما يستغرق الأمر بعض الوقت أيضًا حتى يستقر الرئيس ومستشاروه على منهج مريح للعمل. وليس من النادر أن يحدث قدر من الاضطراب فى الأيام الأولى، وربما تم التراجع عن التصريحات العامة. ويستغرق الأمر بعض الوقت حتى يمكن معرفة من الذى يتحدث بلسان الرئيس من بين كثرة ممن يدعون ذلك الدور، ويستغرق الرئيس أيضًا بعض الوقت حتى يبدأ مع وزير خارجيته فى عمل اتصالات مع قادة دول العالم، وتؤدى هذه

المواجهات فى النهاية إلى زيادة خبرتهما. أما فى البداية، فلا يكون لديهما سوى وعى باهت بالأطراف الأخرى فى الخارج وبجدول أعمالهم ونقاط القوة والضعف لدى كل منهم.

كل هذا يحدث فى السنة الأولى التى تعد تجريبية بعض الشىء حيث تتم صياغة الأهداف السياسية بعبارات طموحة ، وحيث لاتزال مبالغات الحملة الانتخابية لها رنينها ، وحيث يكون الواقع الدولى موضع تقدير ضعيف. وفى أواخر السنة الأولى، يتضح أن السياسة المتفق عليها فى يناير أو فبراير فقدت زخمها أو تسير فى اتجاه خطأ ، وهنا يحتمل أن تتم عملية إعادة تقويم للأمور، ولكن بعد بذل وقت طويل وجهود مضنية فى اتباع سبل زائفة واستغراق فى تفكير حالم.

نمط السنة الثانية

على الرغم من الإحباطات الناجمة عن التعامل مع قضايا السياسة الخارجية فى السنة الأولى، فإنه نادراً ما يقرر الرؤساء تحويل انتباههم عن الساحة الدولية فى السنة الثانية. وإذا اتخذوا الخبرات السابقة دليلاً لهم، فمن المحتمل أن يحققوا نجاحاً فى السنة الثانية إما عن طريق دفع عجلة الوفاق الدولى من خلال التفاوض أو التعامل الحكيم مع أزمة من الأزمات.

ويتضح من الفارق بين السنتين الأولى والثانية أن الخبرة يمكن أن تكون خير معلم. وتتميز السياسات فى السنة الثانية بانتمائها للواقع فى الغالب. وتزول الغشاوة الأيديولوجية قليلاً فى المشاورات السياسية، وقد تكون الأهداف فى الوقت نفسه أقل طموحاً. وربما حلت محاولات تحقيق وفاق جزئى أكثر اعتدالاً محل الحلول الشمولية الفردية، كما أن هناك احتمالاً خفوت الحزازات داخل الجهاز البيروقراطى وانخفاض نسبة الغيبة، وربما وضع الرئيس حداً لها إن أراد، كما تقل الفجوة بين المعينين من السياسيين وبين المتخصصين فى الشؤون الخارجية. ويبدأ أخذ الخبرة الإقليمية فى الاعتبار فى المناقشات السياسية. وإذا استمر أحد الموظفين للسنة الثانية، فقد تخف حدة النظر إليه بوصفه خصماً ليبدأ التعامل معه بوصفه عضواً فى فريق عمل. على أية حال،

فعثرات السنة الأولى وتجاربها الفاشلة تخفف من نظرة الاحتقار والاستخفاف من جانب المتخصصين للرئيس ومعاونيه.

ويبدأ الرؤساء فى السنة الثانية أيضًا فى إدراك أن سوء معالجة قضايا السياسية الخارجية، وخاصة الشرق الأوسط أو العلاقات الأمريكية السوفيتية يمكن أن يكون لها ثمن فادح. وتدرج انتخابات الكونجرس فى شهر نوفمبر وعلى الحزب الحاكم أن يتوقع بعض الخسائر فى الغالب. وهذه الخسائر تجعل الأمر أكثر صعوبة بالنسبة لإدارة الرئيس، ومن ثم، فمن مصلحته أن يهبط بها إلى حدها الأدنى. وفى توقيت كهذا لا يكون ثم مجال للمبادرات المثير ة للجدل. وإذا دعت الضرورة لاتخاذ مبادرات، فإن ظهور بوادر نجاحها يؤدى إلى نتائج مشجعة. أما المزاج العام بالبيت الأبيض فيصبح أقل تجريبية عما كان عليه فى السنة الأولى، وتتقدم المعايير العملية إلى الصدارة، وربما يتطلب النجاح بعض التنازلات فى المبادىء ؛ فهذه السنة التى يدرك الرؤساء فيها أن شعار "السياسة فن الممكن" ينطبق على السياسة الخارجية والداخلية على السواء.

نمط السنة الثالثة

فى السنة الثالثة من فترة الرئاسة، يتم تقييم قضايا السياسة الخارجية فى البيت الأبيض من حيث ما تقدمه من عون فى إعادة انتخاب الرئيس من عدمه. ومن ثم يبدأ الاتجاه إلى السعى لتحقيق نجاح واضح إذا كانت ثمة مبادرة يجب اتخاذها، وتكون الإدارة مستعدة من حين لآخر لتقديم امتيازات أو على الأقل وعود بالمعونات والسلاح لإبرام الاتفاق. وإذا كانت بوادر الاتفاق لا تبشر بخير فى السنة الثالثة، يبرز اتجاه لخفض الخسائر وعزل الرئيس عن الجهود الدبلوماسية؛ فمن غير المستحب أن تلقى على عاتق الرئيس مسئولية فشل السياسة الخارجية مع قرب سنة الانتخابات. وفى نهاية السنة الثالثة، إن لم يكن قبل ذلك، يبدأ موسم التمهيد للانتخابات.

إن استعجال تحقيق النجاح ، وكذلك الميل إلى التوقف عن السياسات الجدلية ذات الثمن الباهظ يعد دليلاً على الوقوع فى الأخطاء فى السنة الثالثة، وربما ضاعت بعض الفرص بسبب اللامبالاة، وربما كان ثمن الوفاق فادحًا عندما تدرك أطراف التفاوض مدى احتياج واشنطن لإحراز النجاح. وتبدأ الاعتبارات السياسية فى الطغيان على متطلبات الدبلوماسية الهادفة الثابتة. وعلى أية حال، فهذه هى السنة التى يمكن فيها تحقيق إنجازات حقيقية، خاصة إذا أعدت قاعدة العمل فى السنة الثانية إعدادًا جيدًا.

نمط السنة الرابعة

معظم الرؤساء ينكرون أن تكون للاعتبارات الانتخابية أى تأثير على إدارتهم للسياسة الخارجية، لكنهم جميعًا كسياسيين واقعيين يعرفون أنهم لابد أن يأخذوا السياسة فى الحسبان. والمطالب غير العادية لرئيس مرشح لفترة ثانية تعنى أنه لم يعد هناك وقت للاهتمام بمشكلات سياسية خارجية معقدة أو لعقد لقاءات مع رؤساء حكومات زائرين أو لمعركة حامية الوطيس مع الكونجرس حول منح مساعدات أو صفقات أسلحة، بالإضافة إلى الرغبة فى عدم فقدان تأييد الدوائر الانتخابية التى تكن مشاعر قوية تجاه بعض القضايا السياسية الخارجية، وقد تكون لهذا أهمية من حيث الأصوات أو من حيث التبرعات المالية للحزب ولمرشحى الكونجرس.

وهكذا فالخطوط العريضة للسنة الرابعة فيما يتعلق بقضايا السياسة الخارجية التى تثير الجدل تتسم بالبساطة الشديدة، وتتلخص فيما يلى: حاول ألا تتخذ موقفا، ابتعد عن المبادرات الجديدة، عليك بالموضوعات الآمنة والبلاغة الوطنية، هاجم خصمك باتهامه بعدم الخبرة وقلة المعلومات وربما الطيش، إذا فرضت عليك أزمات فلابد بالطبع من التعامل معها، وحتى فى سنة الانتخابات تكون للرئيس سلطات كبيرة فى حالات الطوارئ.

موجز القول إن معظم الرؤساء يدركون إمكانية عقد الآمال على تحقيق أقل قدر من الإنجازات فى مجال السياسة الخارجية فى غمار الحملة الانتخابية. وحتى إذا

كان الرئيس على استعداد لاتخاذ مبادرة تتسم بالجرأة، فإن القادة فى الخارج يحجمون عن الاستجابة، لوعيهم أن الرئيس ربما لا يكون فى منصبه فى يناير التالى، وربما رغب رجال الدولة فى معرفة من سيحتل البيت الأبيض فى السنوات الأربع التالية قبل أن يتخذوا قرارات، ما يضعف من قوة الرئيس فى عامه الرابع، حتى إذا لم يكن يسعى إلى إعادة انتخابه.

نمط فترة الرئاسة الثانية

يختلف نمط السنوات الأربع اختلافًا جوهريًا بالنسبة للرئيس فى دورته الرئاسية الثانية؛ فربما كان العام ونصف العام الأول أنسب وقت للتقدم بمبادرات فى السياسة الخارجية؛ فالرئيس حينئذ يعرف أكثر من أى وقت مضى، وتكون الانتخابات للمرة الثانية قدمت له الدليل على تأييد الشعب له.

فى أواخر السنة الثانية، تبدأ الاعتبارات الداخلية فى التدخل فى اهتمامات السياسة الخارجية، وربما تكون لانتخابات الفترة الثانية أهمية خاصة فى تحديد مدى قوة الرئيس فى عاميه الأخيرين؛ فإذا فقد السيطرة على الكونجرس أو على مجلس الشيوخ أو كليهما معًا، فإن جدول أعماله التشريعى يصبح فى خطر. وربما أدت أية خسائر ملموسة لحزبه إلى التعجيل بصراع الخلافة، وقد تعطى الجرأة لخصومه داخل الكونجرس، ويخطئ من يقول إن الرئيس الذى لا ينتظر إعادة انتخابه سيكون حرًا فى التصرف كرجل دولة فى عاميه الأخيرين؛ فقد يتمتع بحرية الحركة، إلا أنه لا يؤخذ على محمل الجد مع قرب انتهاء فترة رئاسته. ومن المؤكد أن ظاهرة "البطة العرجاء" تصيب الرئيس فى وقت ما من السنة الثالثة أو الرابعة.

بعض الأمثلة التوضيحية

هناك رجلان فقط فى حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية شغلا منصب الرئيس بقدر من الخبرة فى الشؤون الدولية، وهما دويت إيزنهاور وريتشارد نيكسون. وحتى

بالنسبة لهذين الرئيسين كانت هناك فجوات تعتور خبرتهما، وكان من الضرورى لهما من فترة تدريب عملى فى أثناء شغل المنصب، أما كل من تلاهما من رؤساء - هارى ترومان، جون كيندى، ليندون جونسن، جيرالد فورد، جيمى كارتر، رونالد ريجان- فكانت خبرتهم بالشئون الدولية تتسم بالضحالة النسبية حين تولوا مهام منصبهم.

واذا استثنينا حالتى ترومان الذى تولى الرئاسة فى أثناء حرب، وإيزنهاور الذى كان عليه أن يتعامل مع الحرب الكورية فى عامه الأول، يمكن لنا أن نبحث عن أخطاء تنم عن الافتقار إلى الخبرة، وخاصة فى السنوات ١٩٦١ و١٩٧٧ و١٩٨١؛ فهى أوضح أمثلة لرجل يحتل المكتب البيضاوى بعد حملة ضد منافسه السابق ، ويفتقر إلى الخبرة نسبياً.

ومهما كانت نظرتنا إلى فترة رئاسة كينـدى القصيرة الأجل، فإن عامه الأول لم يحالفه الحظ فيه؛ ففى ربيع ١٩٦١، وقع كيندى فى فخ خليج الخنازير، وكان قيام حملته على أساس عدم وجود فجوة صواريخ اضطره إلى تغيير مساره وتبنى واقع جديد ، ولكن بعد أن أطلق شرارة مرحلة جديدة من سباق التسلح.

وبالنسبة لكارتر، تميز عامه الأول بالطموح المفرط والرعونة؛ فحاول أن يتفادى إرشادات الحد من التسلح التى كان كل من جيرالد فورد وليونيد بريجنيف وضعا أساسها فى ڤلاديڤوستوك، ودعا بدلاً من ذلك إلى إجراء خفض حاد فى التسلح الاستراتيجى، ورفض السوڤييت هذا التوجه الجديد ، وتبدد وقت ثمين قبل إعادة مفاوضات التسلح إلى مسارها الأول. وفى الشرق الأوسط، أطلق جيمى كارتر مبادرة سلام طموحة ، إلا أنه ضحى فى سبيل نجاحها بدبلوماسيته الشعبية الخرقاء وسوء تناوله للحوار مع الاتحاد السوڤيتى. وفى خريف ١٩٧٧، أحس أنه يدفع ثمناً سياسياً فادحاً مقابل جهوده فى الشرق الأوسط؛ فأحاط الرئيس المصرى أنور السادات علماً بأنه ليس لديه ما يفعله أكثر من ذلك. وهنا، وعلى أثر إدراكه لضعف كارتر، انطلق السادات وحده وبدأ فى التعامل مع إسرائيل مباشرة.

كانت أخطاء ريجان فى عامه الأول ناجمة عن افتقاره إلى الخبرة، ففى الشرق الأوسط مثلا، ألقى بثقله لإيجاد إجماع إستراتيجى ضد الاتحاد السوڤيتى. ومن هذا

المنطلق، فقدت المشكلات الإقليمية كأزمة لبنان والصراع العربي الاسرائيلى أهميتها نسبياً؛ فكانت دول كإسرائيل ومصر والسعودية وجميعها معادية للسوفييت، تلقى التشجيع على نسيان صراعاتها المحلية وعلى التعاون فى اتباع سياسات مناهضة للسوفييت. ومن نافلة القول إن الإجماع الاستراتيجى كان وهمياً، وكان إهمال مشكلتى لبنان والفلسطينيين نذيراً بالانفجار الذى وقع فى العام التالى.

ومن المفترض أن الرؤساء فى السنة الثانية يتعلمون شيئاً ذا قيمة من الواقع العملى. ويحين وقت البحث عن مبادرات تضرب بجذورها فى أرض الواقع ومعالجة الأزمات تتسم بشيء من المهارة والثقة بالنفس. فبالنسبة لكيندى، حدثت أزمة الصواريخ فى عامه الثانى وأكسبه تعامله معها درجات عالية كرجل دولة يتسم بالشدة والمرونة فى آن معاً. وحدثت أزمة الأردن فى العام الثانى من ولاية نيكسون، وكانت معالجته لها تتسم بالسرعة ، وخاصةً فى حشده للقوات الإسرائيلية لردع سوريا، وكان نجاح كارتر فى كامپ ديڤيد فى توقيت مماثل، وأطلق ريجان مبادرته التى لقيت ترحيباً للسلام فى الشرق الأوسط أيضاً فى أواخر العام الثانى من ولايته.

أما السنة الثالثة فيصعب تمييزها؛. فالرؤساء تكون لديهم القوة والخبرة الكافيتين لحسن التصرف، إلا أنهم ربما شعروا بالحاجة للإسراع إلى تحقيق النجاح أو التخلى عن القضايا الجدلية قبل حلول عام الانتخابات. وفى السنوات الأخيرة على وجه الخصوص تبدأ حملات الانتخابات لفترة ثانية فى العام الثالث من الولاية. وربما تأثر إيزنهاور بهذه الاعتبارات فى أسلوب تعامله مع الاتحاد السوفيتى فى ١٩٥٥؛ فكان هناك مزيج من الوفاق الذى ميز روح جنيف واضطراب رد الفعل تجاه الأسلحة السوڤيتية لمصر. وتردد إيزنهاور فى هذه النقطة الأخيرة بين محاولة كسب ود الرئيس جمال عبدالناصر ليبعده عن السوڤييت بمنحه مساعدات اقتصادية لبناء السد العالى بأسوان وبين معاقبته لرفضه إقرار السلام مع إسرائيل وتقاربه مع السوڤييت. ومع اقتراب عام الانتخابات، لم تكن مفاجأة أن كان قراره معاقبة عبدالناصر؛ فتم سحب منحة السد العالى بصورة مفاجئة ورد عبدالناصر بتأميم قناة السويس، وسرعان ما واجهت إيزنهاور أزمة دولية عاصفة عشية الانتخابات.

ومن الصعب إصدار حكم على السنة الثانية من ولاية كيندى، فكان يبدو على الطريق الصحيح نحو التعامل بكفاءة مع السوفييت فيما يتعلق بالحد من التسلح. أما توجهاته السياسية تجاه جنوب شرق آسيا، فيصعب تحديدها.

وكانت السنة الثالثة من ولاية كارتر ممتزجة فى السياسة الخارجية؛ فبدأت بسقوط شاه إيران، مما أدى إلى حدوث اضطراب فى واشنطن. وفى هذا الوقت، انسحب كارتر إلى المفاوضات النهائية لعقد معاهدة سلام مصرية إسرائيلية، وحقق نجاحًا فى ذلك، ووصل بمعاهدة سولت ٢ إلى مرحلة التوقيع ، إلا أنه تخلى عن قضية الشرق الأوسط حين أوشكت مفاوضات الحكم الذاتى الفلسطينى على البدء، مما أكد فشلها، وعجز عن كسب تصديق مجلس الشيوخ على سولت ٢.

ونادرًا ما تشهد سنوات الانتخابات نجاحًا كبيرًا فى السياسة الخارجية؛ فقد كافح كارتر دون جدوى فى أزمة الرهائن الإيرانية. وانسحب ريجان بطريقة ذليلة ومخزية من لبنان بعد مقتل ما يزيد عن ٢٥٠ من أفراد القوات البحرية. أما الاستثناء الكبير فى هذا النمط، فكان نيكسون فى ١٩٧٢ . كان نيكسون رئيسًا غير عادى فى العديد من النواحى؛ إذ عمل نائبًا للرئيس فى عهد إيزنهاور لثمانية أعوام؛ لذا فقد دخل المكتب البيضاوى بدراية بالشئون الدولية تفوق ما كان لغيره من الرؤساء. كما كان يتميز بحس مرهف بالتوقيت فى السياسة. ويبدو أنه كان يدرك أن احتمالات إعادة انتخابه كانت ستزيد إذا تمكن من عرض مهارته فى مجال السياسة الخارجية فى عام الانتخابات. أما بالنسبة لغيره من الرؤساء، فقد انسحبوا من مبادرات السياسة الخارجية مع اقتراب الانتخابات، ولو أن نيكسون كان أعد تحركاته الكبرى فى سرية عبر سنواته السابقة. وهكذا وضع حدًا للتورط الأمريكى فى فيتنام وقام بزيارة للصين ووقع اتفاقية سولت ١ بموسكو. حدث كل ذلك فى غضون عدة أشهر وفى عام انتخابات، ولم يجد منافسه الديمقراطى أية فرصة أمامه بعد أن كان يصوره على أنه يثير الحروب. وكان الناخبون الذين لم يولوا اهتمامًا شخصيًا لنيكسون مضطرين للإقرار بأنه كان محترفًا فى لعبة الأمم، واكتمل انتصاره الانتخابى.

النتائج

إن النظام السياسى الأمريكى لم يصمم على أساس أخذ إدارة السياسة الخارجية فى الحسبان. أما الشيكات وحسابات البنوك والانتخابات من آن لآخر وفكرة السلطة الشعبية، فكانت جميعًا ترمى إلى الحد من إساءة استخدام السلطة وليس لتسهيل إدارة الرئيس لشئون الحكم. كما كانت قيود السياسة الخارجية أقوى من نظيرتها على الساحة الداخلية، ولكن حتى السياسة الخارجية أصبحت جدلية فى العصر الحديث؛ لذا خضعت لكل القوى السياسية التى تحد من سلطة الرئيس.

وفى سبيل فهم كيفية صنع السياسة الخارجية الأمريكية، هناك حاجة لتفحص وجهات نظر كبار القائمين على اتخاذ القرار، وخاصة الرئيس وكبار مستشاريه. وللأفراد أهمية فعلية، إلا أنهم يعملون فى سياق سياسى له سمات شديدة التحديد. ومن ثم فلكى يتركوا بصماتهم على السياسة، فإن عليهم أن يتفهموا ما يسمح به النظام الدستورى ، وأن يتعلموا الكثير عن العالم وشئونه.

إن الرؤساء يتمتعون بسلطات كبيرة بين أيديهم، ويزيد استخدامها وصلاحياتها فى غمار الأزمات عندما تخف القيود العادية للحياة السياسية ولو إلى حين، ويمكن للرؤساء أيضًا أن يعتمدوا على قدر كبير من حرية العمل فى العامين الأولين من الولاية، ولكن تبرز فى الوقت المناسب الحاجة إلى إرضاء الناخبين وكسب تأييد الكونجرس والإعداد لانتخابات فترة ثانية مرتقبة، وتسيطر هذه الأمور على فكر البيت الأبيض بغض النظر عن هوية الرئيس المنتخب.

يستنتج من ذلك أن الولايات المتحدة تعانى عقبة بنيوية فى محاولة رسم سياسات تتطلب سيطرة عالية على الشئون المعقدة وثباتًا واستمرارية ونظرة بعيدة المدى لتعزيز إمكانات الناجح؛ فمن الصعب على الرؤساء أن ينظروا إلى ما هو أبعد من شهور قلائل تالية. وغالبًا ما تهدر الاستمرارية فداء للمصلحة والنفعية السياسية، كما أن التغيير فى هيئة المناصب العليا يحد من إمكانات الاستمرارية. وفى الوقت نفسه نجد أن الولايات المتحدة ولهذه الأسباب نفسها نادرًا ما تتبع سياسة خارجية مفرطة فى الأيديولوجية لوقت طويل، وهناك ضغوط لاتباع مسار يتمتع بتأييد شعبى عريض

بتحاشى الاتجاهات المتطرفة لليمين أو اليسار، وتعد المعايير البراجماتية جزءًا مألوفًا من المناظرات السياسية. من ثم فإذا فشل مسار عمل ما يمكن تجربة مسار آخر، وربما كان هذا صعبًا على أعصاب قادة العالم الآخرين، إلا أن هذا التوجه التجريبى تبرز الحاجة إليه أحيانًا إذا كانت هناك رغبة فى إيجاد سياسة قابلة للتطبيق.

ولعل إدراك الإمكانات الكاملة لمنصب الرئاسة هو أفضل حل عملى للمشكلات التى تعرض لإدارة السياسة الخارجية من جانب دورة الانتخابات كما قننها الدستور. إلا أن ذلك يتطلب من الشعب الأمريكى أن ينتخب رجال دولة كالرؤساء، وهو أمر غير متوقع فى عصر التلفزيون؛ لذا ربما كان على الأمريكيين أن يتعايشوا مع نظام يضعف القدرة على إدارة سياسة خارجية فعالة. ويعد إدراك هذه الحقيقة سلوانًا نسبيًا، إلا أنه يؤدى إلى تعزيز فكرة أن الولايات المتحدة كقوة عظمى يمكن أن تعيد تشكيل العالم حسب رؤيتها، مما لا يسمح به الواقع العالمى ولا واقع النظام السياسى الأمريكى.

هوامش

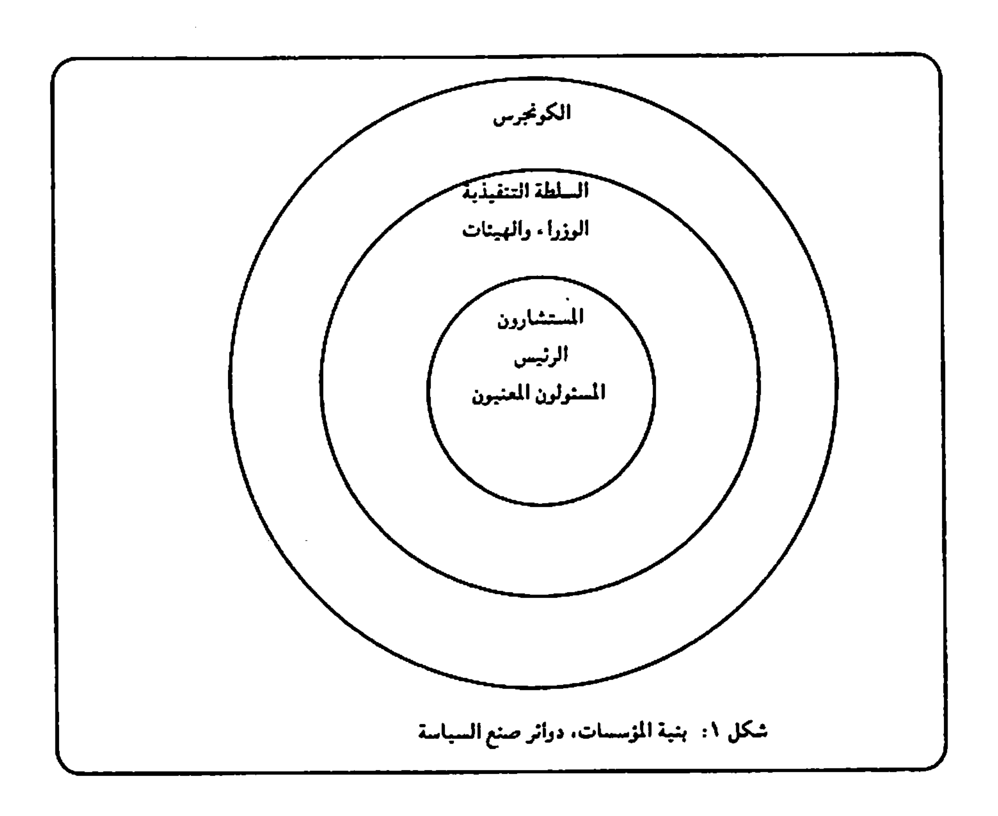
(١) لمزيد من المعلومات عن فكرة ماديسن عن «الشيكات وحسابات البنوك» انظر James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy: Four-Party Politics in America* (N.J. 1963), 8-23.

الباب الثانى

بنية المؤسسات

إن السياسة الخارجية نتاج القرارات التى يتخذها المسئولون نيابة عن الدولة التى يقودون؛ لذا يمكن القول إن بنية الحكومة فى مجال رسم السياسات يؤثر على إدارة الشئون الخارجية ومضمونها. بعبارة أخرى، يمكن افتراض وجود علاقة بين جوهر السياسة وبنية المؤسسات التى تفرزها، وهذه قضية تفرض نفسها خاصة إذا اتجه التركيز إلى «الوسائل» التى يتخيرها قادة الأمة لتحقيق أهداف محددة لا إلى «أهداف» السياسة الخارجية التى يختارون .

والسمة الأولى لبنية المؤسسات المعنية برسم السياسة الخارجية فى الولايات المتحدة هى أن الرئيس والرئاسة بوصفهما مؤسسة تتكون من المساعدين الشخصيين للرئيس والمكتب التنفيذى للرئيس ولها دور حيوى فى عملية رسم السياسة الخارجية، وهى حيوية مستمدة فى جزء منها من السلطة المخولة للرئيس دستوريًا، وفى جزء آخر من ارتباط التفسير القضائى بالسيادة التشريعية والحسم الشخصى والأعراف، والتى حولت فرعًا واحدصا من الحكومة الفيدرالية الأمريكية إلى أقوى منصب فى العالم. ويمكن إضافة طبيعة عالم ما بعد الحرب إلى القائمة؛ إذ لعب مناخ الأزمات الذى سيطر على فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية دورًا فى تعزيز سلطة الرئاسة من خلال تشجيع الرئيس على التصرف بحيوية وحسم فى تعامله مع التحديات العالمية، كما أن الإجماع الكبير على حاجة البيئة الدولية إلى اتخاذ دور أمريكى عالمى نشط، وهو إجماع انتشر بين القادة الأمريكيين وغالبية الشعب الأمريكى، أسهم بدوره فى الشعور بالحاجة إلى قيادة سياسية قوية فى الشئون الخارجية. ومع أن البعض (وخاصة الكونجرس) تشككوا فى هذه الفرضية فى أعقاب فيتنام، إلا أن الحاجة إلى قيادة رئاسية قوية فى الشئون الخارجية كان يبدو كوجهة نظر تحظى بقبول واسع النطاق فى حقبة ما بعد الحرب.



شكل ١: بنية المؤسسات، دوائر صنع السياسة

ونظراً للدور الحيوى للرئيس فى عملية رسم السياسة الخارجية؛ فمن المفيد أن ننظر إلى الإجراءات المؤسساتية باعتبارها سلسلة من الحلقات المركزية التى تغير من القانون المعيارى لتنظيم الحكومة بحيث يجذب الاهتمام إلى لب العمل ومصادره القريبة. وهكذا فالدائرة الداخلية لعملية رسم السياسات تتكون من الرئيس ومجموعة من مستشاريه المقربين وكبار المسئولين المعنيين من ذوى المكانة كوزير الخارجية ووزير الدفاع ومدير المخابرات المركزية ومختلف نواب الوزراء ومساعديهم من المسؤولين عن تنفيذ القرارات السياسية، ويتم اتخاذ أهم القرارات بالنسبة لمصير الأمة على هذا المستوى.

وتضم الدائرة المركزية الثانية مختلف الوزارات والهيئات بالسلطة التنفيذية. وإذا استبعدنا من الدائرة رؤساء الهيئات المعنيين سياسيًا وتابعيهم المباشرين الذين وضعناهم بالفعل فى الدائرة الداخلية، يمكن لنا أن نعتبر الأفراد داخل الدائرة الثانية موظفى الجهاز البيروقراطى وكوادره الوظيفية ممن يتولون مهام تنفيذ السياسة بين الإدارات الحكومية. وتتمثل مهمتهم الأساسية نظريا فى إمداد كبار المسئولين من راسمى السياسة بالمعلومات اللازمة لاتخاذ القرار ثم تنفيذه.

وكما بينا فى مقدمة الكتاب، أدت مشاركة الولايات المتحدة فى شبكة معقدة من العلاقات المتشابكة مع سائر الدول فى العالم إلى التدخل فى الشئون الخارجية لعدد من التنظيمات التى تركز فى المقام الأول على المناخ الداخلى وأفرعه كالزراعة والتجارة والخزانة ووزاراتها. ولاتزال وزارتا الخارجية والدفاع ووكالة المخابرات المركزية تحتل مكانة محورية بين عشرات الإدارات التنفيذية والهيئات المتصلة حاليا بالشئون الخارجية. وتستمد وزارة الخارجية دورها من كونها الإدارة الوحيدة الملقى على عاتقها (نظريًا على الأقل) مسئولية علاقات الولايات المتحدة بسائر الدول. وتستمد وزارة الدفاع ووكالة المخابرات المركزية أهميتهما من الشعور بالتهديد ومناخ الأزمات المستمرة الذى ساد فى سنوات ما بعد الحرب. وكانت لديهما بدائل يمكن لأصحاب القرار أن يتخيروا منها ما شاءوا عندما كانت الوسائل السلبية للدبلوماسية والتفاوض معرضة للفشل.

وتتكون الدائرة المركزية الثالثة من الكونجرس فيما وراء وزارات الفرع التنفيذى وهيئاته. ومع أن الكونجرس يمثل كيانًا فردًا فإنه غالبًا ما يبدو شاملاً لعدة مراكز قوة مختلفة وسلطات تتراوح بين قيادات مجلس الشيوخ والتحالفات المختلفة العاملة بالفرع التشريعى ومختلف اللجان واللجان الفرعية التى يتم فيها العمل الحقيقى للكونجرس وأعضاء المجلس وأعضاء الكونجرس الذين يتنافسون فيما بينهم على الشهرة والنفوذ فى آنٍ معًا. ويعد وضع الكونجرس فى الدائرة الخارجية تأكيداً للحقيقة التى تؤكد أنه أقل مؤسسات اتخاذ القرار مشاركة فى الإدارة اليومية للعلاقات الخارجية للدولة.

بنية المؤسسات باعتبارها عنصر ضغط على السياسة الأمريكية

ورد هذا المفهوم الذى وصفناه لتونا فى كتاب لروجر هيلزمان Roger Hilsman بعنوان *To Move a Nation* (إدارة الدولة)، ويعد مؤلفه من أفضل باحثى العلاقات الخارجية الأمريكية، وكان فى السابق من المشاركين فى عملية اتخاذ القرار. يقول هيلزمان فى كتابه إن بنية المؤسسات ربما أثرت فى تكوين السياسات وانسيابها. وفى الوقت نفسه، فإن الإغراق فى النشاط السياسى والمتأصل فى العملية نفسها لا يتفق مع التقسيمات الدقيقة الحالية؛ لذا فإن ما تختار الدولة أن تفعله فى الخارج يعد نتاجًا لصراع سياسى مرير دارت رحاه بين المعنيين بعملية رسم السياسات، ولاتتأثر ببنية المؤسسات وحسب، بل تتأثر أيضًا بمناصب رسم السياسات التى يشغلها أصحاب القرار وبخصائص الأفراد الذين يجسدون الأدوار المسندة إليهم.

ويناقش ألكسندر جورج التفاعل بين الأفراد والمؤسسات فى مقال له بعنوان "الرئيس وإدارة السياسة الخارجية: الأساليب والأنماط". وكما يقول جورج فإن المعلومات والكفاءة والتأثير على السياسة أمور منتشرة فى الإدارة الحكومية ما «يفرض على الرئيس ومعاونيه مهمة حشد المعلومات المتاحة والخبرة والمصادر التحليلية من أجل رسم سياسات لها فعاليتها». ويصف جورج ثلاثة اتجاهات متباينة اتخذها الرؤساء فى قيامهم بهذه المهام، وهى الأنماط "الشكلية" و"التنافسية" و"الأكاديمية". أما اختيار أى الاتجاهات يتبع وكيفية تطبيقها فهو أمر يتوقف على شخصية الرئيس، أى على أسلوبه الإدراكى وإحساسه بالقوة والتأثير وتوجهه العام فى الصراع السياسى. ويتمكن جورج بهذه المفاهيم من رسم صورة إدراكية لدوافع التوجهات الرئاسية والسيطرة على التحليل السياسى وتنسيقه وتنفيذ السياسات من روزفلت إلى ريجان.

ومن أوجه الصراع التى يبدو أنها أصبحت متوطنة بالنسبة لعملية رسم السياسات ذلك الصراع الدائر بين رئيس مجلس الأمن القومى ومساعد الرئيس لشئون الأمن القومى ومسئولين كبار آخرين فى هذه العملية وعلى رأسهم وزير الخارجية. وينشأ الصراع من قرار أساسى يجب أن يتخذه كل رئيس جديد فى قيامه

بالمهام الموكلة إليه، وهو: هل يسند إلى وزير الخارجية الدور الرئيس فى عملية رسم السياسة الخارجية أو يقوم بهذه المهمة بنفسه من داخل البيت الأبيض مباشرة بمساعدة من مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى؟ وتكشف السجلات منذ الستينيات عن اتجاه واضح لتفضيل سيطرة البيت الأبيض. وكان علو نجم هنرى كيسنجر فى أثناء فترتى نيكسون وفورد قد بدأ من قاعدته بالبيت الأبيض، كما ظهر زبجنيو بريجينسكى مستشار الأمن القومى لجيمى كارتر كشخصية أساسية فى جهاز جيمى كارتر الإدارى لرسم السياسة الخارجية. ويبدو أن استقالة ألكسندر هيج كأول وزير خارجية لرونالد ريجان كانت ترجع ولو فى جزء منها إلى صراع بين الوزير ومساعده السابق وليام كلارك الذى عينه ريجان مستشارًا للأمن القومى فى أوائل ١٩٨٢.

كان كلارك الثانى ضمن سلسلة من مستشارى الأمن القومى لإدارة ريجان ، والتى ضمت ريتشارد ألن وروبرت مكفرلين وجون بويندكستر وفرانك كارلوتشى. ولم يكن لدى أى منهم ما يسمح له بأداء دور «المفكر المقيم» الذى لعبه كل من كيسنجر وبريجينسكى، ولم يحقق أى منهم ما حققه هذان الرجلان من سيطرة تتيح له فرصة الالتحاق بإدارة ريجان كمتحدث رسمى ومفاوض أمام الدول الأخرى. وكان كل من مكفرلين وبويندكستر على الأقل وبمساعدة عضو آخر من الهيئة وهو كولونيل أوليفر نورث أخذا على عاتقهما عمليات صريحة ومكشوفة لمقايضة الأسلحة مع الحكومة الإيرانية فى مقابل إطلاق سراح الرهائن الأمريكيين المحتجزين فى لبنان وتحويل الأرباح من صفقة الأسلحة إلى قوات الكونترا المناهضة لنظام الساندينستا فى نيكاراجوا فى انتهاك واضح للقوانين التى أصدرها الكونجرس بحظر مثل هذه الصفقات. وأثارت هذه القصة الغريبة ذكريات كارثة فيتنام؛ مما دعا المؤرخ المتميز آرثر شليزنجر إلى الكتابة عن «الرئاسة الملكية»، وهى تسمية توحى بإساءة استعمال السلطات الرئاسية التى كانت تهدد نظام الشيكات وحسابات البنوك الذى قصده الآباء والمؤسسون حين قننوا الدستور منذ قرنين.

يذكرنا شليزنجر بمعنى الرئاسة الملَكية فى مقالة له بعنوان «الرئيس وإغراءات الملَكية». ومع أن السياق الأول للمقال يرتكز على مسألة مقايضة الأسلحة بالرهائن والتى ورطت رئاسة ريجان وهددت بإصابة سنواته الأخيرة فى البيت الأبيض بالشلل التام، فإن شليزنجر يذهب إلى ما وراء الأحداث المحددة للبحث فى الظروف التى تغرى بالسلوك الاستبدادى فى الأصل، ويتقصى دلائل الاغتصاب التنفيذى للسلطة. وتبرز عدة نتائج منها أن الرئاسة ستبقى ، وأن «إغراءات الاستبداد ناتجة عن سياسة خارجية افتدائية عالمية» ، وأن «الرئاسة الملكية التى كانت ذات يوم ظاهرة عابرة فى أوقات الحروب، أصبحت مسألة ثابتة ودائمة إلى حد ما». والمعنى الضمنى لذلك هو أننا ربما لم نر بعد آخر التحديات الملكية.

ويواصل ثيودور دريبر تقصيه لمعنى مقايضة الأسلحة بالرهائن فى مقال له بعنوان «عصبة ريجان: مصادر المؤسسات المتعلقة بقضية إيران والكونترا». وفى تناوله لموضوع شليزنجر عن الرئاسة الملَكية يرى دريبر أن أزمة رئاسة ريجان تتعلق لا بما يمكن لرئيس أن يفعله وحسب، بل بما يمكن أن يفعله المحيطون به باسمه. ويرى دريبر أن جذور المشكلة تكمن فى المركزية المطردة للسيطرة على عملية رسم السياسة الخارجية بالبيت الأبيض، وهو ما أطلق يد الرؤساء من القيود الدستورية. ويعد مستشار الأمن القومى وهيئة موظفيه المحرك الأول الذى يعجل بنمو هذه المؤسسات. ولعل نتائج اتخاذ القرار الرئاسى من خلال «عصبة» لا من خلال الهياكل الحكومية القائمة – كما يقول دريبر – تمثل تحديا للديمقراطية الأمريكية نفسها فى النهاية ؛ لأنها تقوم بإحلال إرادة الرئيس ومن حوله محل «إرادة الشعب».

ويصف دريبر فى بحثه أسباب وكيفية نمو أهمية مستشار الأمن القومى لدرجة منافسته لوزير الخارجية فى المكانة والنفوذ. وهناك اتفاق عام بين التنفيذيين والأكاديميين على وجوب قصر دور مستشار الأمن القومى على التسهيل والتنسيق دون إطلاق يده كمفكر مقيم ومتحدث رسمى ومفاوض. ولا ينبغى السماح له بالقيام بدور عميل مخابرات مكشوف. لماذا إذن يصر الرؤساء فى جهودهم على السيطرة على التحليل السياسى وتنفيذ السياسات من داخل البيت الأبيض بمعاونة من

مستشار الأمن القومي الذي يعمل في ظل مجلس الأمن القومي باعتباره الأداة الإدارية والشخصية الأولى لذلك؟ وبتحديد أكبر، لماذا لايختار الرؤساء البديل الذي يقضي بإلقاء تبعة تدبير السياسة الخارجية الأمريكية على عاتق وزير الخارجية ووزارة الخارجية؟

والإجابة على هذه الأسئلة هي "المشكلة" ، وكانت دائمًا تتمثل في وزارة الخارجية. وتمت مناقشة "المشكلة" والعناصر الأخرى التي تعمل ضد تعاظم دور وزارة الخارجية في مقال لدنكن كلارك بعنوان «لم لا تستطيع الدولة أن تقود». ومع أن بعض وزراء الخارجية لعبوا دورًا قياديا في تكوين السياسة الخارجية وتوجيهها - كما يشير كلارك - فإن وزارة الخارجية نادرًا ما لعبت مثل هذا الدور « نظرًا للفجوة بين ما يريده الرؤساء ويتوقعونه وما يعتقدون أن الدولة يمكن أن تقدمه لهم»؛ فالرؤساء «يتوقعون الولاء والاستجابة لمتطلباتهم وتوجيهاتهم ، وينتظرون فرصة ممارسة قيادتهم للسياسة الخارجية ويتوقعون الحساسية تجاه متطلبات السياسة الداخلية لديهم، ولم يحدث أن وجد أي رئيس في العهود الحديثة ما يتوقعه من قدرة الوزارة أو استعدادها للأداء». وحين يجد الرؤساء وزارة الخارجية عاجزة عن تلبية متطلباتهم فإنهم يلجأون إلى أعضاء هيئتهم الشخصية بصورة خاصة.

كما «تواجه السياسة الخارجية مقاومة عنيفة من الوزارات الأخرى عندما تؤثر القضايا السياسية التي تحاول الخارجية السيطرة عليها على نطاق مسئولياتها واهتماماتها»، لكنها تعاني عجزًا عن المنافسة في تعاملها معها؛ فعلى عكس وزارة الدفاع والمنظمات الأخرى ذات التوجهات الداخلية كوزارات الزراعة والتجارة والخزانة والعمل ليس للخارجية سوى بعض الجماعات الداخلية القليلة (مؤيدون من هيئات حكومية لها مصالح مع الهيئات) التي تدافع عنها وتؤيدها. ولما كان اهتمامها الرئيسي ينصب على الدول الخارجية فإنها تخاطب ناخبين على المستوى القومي يتصفون بكثرة العدد والضعف لا عن مصالح محددة، في حين أن الوزارات الأخرى والهيئات لها صلات بالجماعات السياسية المحلية التي تضفي عليهما تأثيرًا سياسيًا مهما في مناخ سياسي صرف. ونظرًا لصغر حجمها النسبي أيضًا فالخارجية تفتقر

إلى السلطة البيروقراطية فى تعاملاتها مع سائر الهيئات؛ فتجد نفسها تساوم من موقف ضعف لا قوة.

وغالبًا ما يشارك الكونجرس فى السباق على القوة والنفوذ بين الهيئات البيروقراطية، ويعد بؤرة لجهود جماعات الضغط لحشد تأييد الحكومة لبعض البرامج والسياسات. وتقدم المقالات الثلاثة التالية تحليلاً لكيفية القيام بهذه العمليات السياسية المعقدة.

ونبدأ بمقال كتبه توماس كرونين بعنوان "الرئيس والكونجرس والسياسة الخارجية الأمريكية". يتناول كرونين فى هذا المقال الجوانب الدستورية المتعلقة بدور الكونجرس والرئيس فى عملية توجيه السياسة الخارجية ، وكيف أن استغلال السلطة من جانب عدد من الرؤساء المحدثين دفعت الكونجرس إلى اتخاذ دور أكثر تأثيراً فى عملية توجيه السياسة الخارجية. ويرى كرونين أن العديد من هذه الجهود تشكل قيوداً على تصرفات الرئيس أكثر من كونها وسائل لتوسيع دور الكونجرس. وتعد سلطات الكونجرس فى الحرب وجهوده للرقابة على وكالة المخابرات المركزية من المجالات السياسية المحددة التى يتناولها الكاتب بالبحث. ويوجه الباحث اهتماماً أكبر للأسباب التى أدت إلى تعاظم نفوذ رئاسة ريجان وسلطاتها على الكونجرس ثم هبوطها اللاحق.

وينهى كرونين بحثه عن اندلاع الحرب السياسية بين الكونجرس والرئيس باستنتاج يرى أن الكونجرس غير مهيأ لأداء دور قيادى قومي: «لا شك أن الكونجرس يمثل تنوع أمريكا، إلا أن هذه الميزة نفسها تجعل الأمر صعبًا على الكونجرس فى أن يقدم قيادة أو أن يتحدى أو يساوم الرؤساء بكفاءة. واسترد الكونجرس بعضًا من قوته، ويسعى إلى الحد من سوء استخدام السلطة، إلا أنه لم يضعف الرئاسة بصورة حقيقية». ويقدم كرونين نصيحة بضرورة أن «يدرك كل من الرئيس والكونجرس أنهما ليسا طرفين فى سباق فيه غالب ومغلوب، بل هما طرفان فى نفسها الإدارة الحاكمة وكلاهما منتخب بهدف تحقيق مصلحة الشعب الأمريكى».

وقيود الكونجرس على نفوذ الرئيس تهدف غالبًا إلي تحقيق توازن فى القوة فى مجال توجيه السياسة الخارجية من خلال إعطاء الكونجرس صوتا أكبر. والحقيقة أن الدستور يمنح الكونجرس سلطات مهمة فى مجال السياسة الخارجية. وبالإضافة إلى السلطات التشريعية العامة التى تضفى على الكونجرس قوة غير محدودة للتأثير على صياغة العلاقات الخارجية، فالكونجرس مخول دستوريا بالتعامل مع قانون التجارة الدولية ومعاقبة عمليات القرصنة والجرائم التى ترتكب فى أعالى البحار وانتهاك قوانين الدول وبإعلان الحرب، كما تعد سلطة الكونجرس فى تخصيص الأموال من الخزانة العامة وفرض الضرائب والإنفاق على الدفاع المشترك والرخاء العام فى غاية الأهمية بالنسبة لتوجيه دفة الشئون الخارجية. من ثم فإذا كان الرئيس يتحمل مسئولية أساسية فى إدارة الشئون الخارجية، فللكونجرس القدرة على التأثير على تصرفات الرئاسة».

إن قدرة الكونجرس على ترك بصمته على السياسة الخارجية للدولة تتعزز عندما يقرر الرئيس إقامة علاقات مع قوة خارجية فى صورة معاهدة، ثم يتطلب الأمر تصديق مجلس الشيوخ، ولأقلية لا تزيد عن ٣٤ عضواً سلطة الاعتراض على أية مبادرة رئاسية.

فى مقال بعنوان «السياسة والوعود: العقبات الداخلية للحد من التسلح»، يركز ستيفن ميلر على «سياسة التصديق على القرارات» فى بحثه فى العوائق الداخلية أمام إبرام اتفاقيات الحد من التسلح مع دول أخرى. فيبدأ بحثه بمناقشة قيمة للتاريخ الطويل للجهود الأمريكية للتفاوض حول اتفاقيات الحد من التسلح مع الآخرين، ويخلص إلى أن «الحد من التسلح لم يعمر قدر ما وعد»، ويرى أن السياسة الداخلية هى التى تتحمل وزر ذلك.

وإلى جانب سياسة التصديق على القرارات، يخلص ميلر إلى أن عدد المشاركين فى اللعبة (ممن كان لكل منهم ركيزة مهمة فى القضية، وبالتالى، يساوم بشدة للتأثير على النتائج)، فإن الشقاقات الداخلية الناجمة عن حلقة الانتخابات والتوجهات الشعبية تجاه الحد من التسلح كلها تشكل مناخ السياسة الداخلية الذى تبذل فيه

جهود الحد من التسلح. واستنتاجاته لا ترضى المدافعين عن الحد من التسلح: «إن أية اتفاقية تنجح فى تذليل العوائق ستكون بالضرورة متواضعة فى تأثيرها، وإلا لما ظلت قائمة»[1].

وننهى الباب الثانى بإلقاء الضوء على تفاعلات الكونجرس التنفيذية فى مجال رسم السياسة الاقتصادية الخارجية؛ فيستخدم رايان باريليو مفهوم «القضايا الداخلية المتداخلة فى إشارة إلى «هذه المسائل المتعلقة بالعلاقات الدولية التى تمس الجانب الاقتصادى الداخلى. وفى مقال بعنوان "الرئيس والقضايا الداخلية المتداخلة ومخاطر توجيه السياسة"، يناقش باريليو نمطين لصياغة السياسة الاقتصادية - قانون التوسع التجارى لعام ١٩٦٢، وقانون التجارة لعام ١٩٧٠- فى محاولة لتحديد العوامل التى تؤثر فى عملية توجيه السياسة الرئاسية الناجحة. ويصل فى مناقشته لهاتين الحالتين إلى نتيجة مؤداها أن البيئة السياسية الداخلية تؤثر إلى حد بعيد على المحصلات النهائية، كما تؤثر المخاطر التى يواجهها الرئيس على النتائج، ويرى باريليو أن هذه النتائج تبدو أكبر على الساحة الداخلية منها فى قضايا السياسة الخارجية التقليدية ؛ لأن المصالح المتأثرة لا تقتصر على الصعيد الخارجى، بل تشمل الساحة الداخلية أيضا. وفى مناقشته لهذه المصالح بكل مخاطرها وفرصها، يقدم باريليو وجهة نظر مهمة عن سياسة توجيه السياسات فى مجال حقق أهمية مطردة فى الولايات المتحدة فى السنوات الأخيرة، وتشير إلى السبل التى تنشأ بها السياسة الخارجية عن المصادر الداخلية.

(1) Arthur Schlesinger, Jr., The Imperial Presidency (Boston, 1973).

الفصل الثامن

الرئيس وتوجيه السياسة الخارجية : الأساليب والأنماط

ألكسندر جورج

إن كل رئيس جديد يواجه مهمة تقرير كيفية رسم سياسة خارجية رفيعة المستوى طوال فترة رئاسته، وهى مهمة شاقة؛ لأن المسئولية عن مختلف جوانب الأمن القومى والسياسة الخارجية موزعة على عدد من الوزارات والهيئات، كما أن المعلومات المتعلقة بتلك الجوانب والتأثير على السياسة منتشرة ضمن الفرع التنفيذى وخارجه أيضًا، مما يفرض على الرئيس ومساعديه مهمة حشد المعلومات المتاحة والخبرة والمصادر التحليلية لتكوين سياسات فعالة، ويتحمل الرئيس وأقرب معاونيه مسئولية تقديم المبادرة السياسية وحفظ التماسك فى الفرع التنفيذى.

يتطلب أداء هذه المهام التنسيق داخليًا داخل الحكومة، وينبغى تشجيع أفرع الجهاز التنفيذى المسئول عن مشكلة سياسية معينة حتى تتفاعل مع بعضها البعض بطرق مناسبة. أما إذا تركت لذاتها، فإن هذه الهيئات تتفاعل بالطبع من تلقاء نفسها وتحقق قدرًا من "التنسيق المتبادل" فى بلورة السياسات، إلا أنه من الضرورى للرئيس (ولأى وزير أو رئيس هيئة) أن يؤكد التنسيق المتبادل من خلال إجراءات عديدة مثل اللجان المشكلة من الوزارات والمؤتمرات السياسية وترتيب الاتصالات وما إلى ذلك.

ومهما تكن أهمية التنسيق المتبادل، فلا يمكن الاعتماد عليها لإفراز معيار التحليل السياسى ومستوى الإجماع وإجراءات التنفيذ المطلوبة لرسم سياسة خارجية فعالة ومتماسكة. وقد يتعرض التنسيق المتبادل للضعف والتشويه بسبب أنماط من السلوك التنظيمي وظاهرة "السياسة البيروقراطية" التى تؤدى إلى خلق العقبات وسوء توظيف عملية توجيه السياسات. من ثم، وجد الرؤساء أنه من الضرورى أن يفرضوا آليات للسيطرة على التحليل السياسى وتنسيقه والتنفيذ من أعلى - إما من البيت الأبيض نفسه أو من مجلس الأمن القومى - أو أن يحددوا مسئولية تحقيق السيطرة والتنسيق مع الخارجية أو أن يتبنوا مجموعة من هذه الآليات.

كان الأسلوب التقليدى المتبع لمحاولة تحسين أداء نظام صياغة السياسة الخارجية يتمثل فى إعادة التنظيم الهيكلى للهيئات والآليات لتحقيق التنسيق والتعاون فيما بينها. وكان نظام رسم السياسة الخارجية يخضع لإعادة نظر كل فترة؛ مرة على الأقل كل فترة رئاسية، إلا أن نتائج إعادة النظر كانت محبطة حتى أن الاتجاه "الإصلاحى التنظيمى" أصبح سئ السمعة، وبدأت عملية توجيه اهتمام أكبر إلى "تصميم عمليات" رسم السياسة.

وأول وأهم مهمة يواجهها أى رئيس جديد هى تعلم تحديد دوره فى نظام رسم السياسة. وبذلك فقط يمكن له أن يحدد الأدوار والعلاقات داخل نظام رسم السياسة لوزير خارجيته ومساعده الخاص لشئون الأمن القومى ووزير الدفاع وسائر رؤساء الهيئات من المسئولين عن تشكيل السياسة الخارجية وتنفيذها.

والخيار الأساسى للرئيس هو إما أن يعطى لوزير الخارجية الدور الأول فى عملية رسم السياسة الخارجية، أو أن يديرها بنفسه من البيت الأبيض. ولايزال هناك نمط آخر وهو نظام غير مركزى نسبياً يتم تنسيقه من داخل البيت الأبيض من جانب مستشار الرئيس للأمن القومى.

وربما يتلقى الرئيس الجديد نصائح من المتخصص فى التنظيم أو فى الشئون الخارجية حول هذه القضايا، إلا أن اختياراته فى هذه القضايا تعتمد على ما يفضله هو نفسه بناء على خبرات سابقة (إن وجدت) بالأدوار التنفيذية. وفى النهاية، فإن

شخصية الرئيس تشكل البنية الرسمية لنظام رسم السياسة الخارجية الذى يحيط نفسه به، بل إنها تؤثر على الأسلوب الذى يتبعه فى السماح بتطبيق هذه البنية الرسمية. ونتيجة لذلك، يحتمل أن يقوم كل رئيس برسم نظام خاص به لرسم السياسات وأسلوب فى الإدارة يضم عناصر متميزة وذات خصوصية.

وتشير المقارنة بين الرؤساء السابقين من هذا المنظور إلى أهمية عدد من السمات الشخصية يمكن إيجاز ثلاث منها: أول أبعاد هذه الشخصية هى "الأسلوب الإدراكى"، وجد المحللون النفسيون الإدراكيون أنه من المفيد أن ينظر إلى العقل الإنسانى باعتباره نظاماً معقداً لتشغيل المعلومات. فيقوم كل فرد بتطوير سبل لتخزين المعلومات واسترجاعها وتقييمها واستخدامها. وفى الوقت نفسه، يطور الفرد مجموعة من المعتقدات عن البيئة المحيطة وعن سمات العناصر الأخرى وعن علاقات سببية عديدة مفترضة تساعد الفرد على تفسير الأحداث (تفسيراً صحيحاً أو خطأ) والتنبؤ بها. وتقوم هذه المعتقدات ببناء عالم الفرد وتنظيمه وتبسيطه؛ فهى تعمل كنماذج "للواقع"، وتلعب مثل هذه المكونات العقلية دوراً مهماً فى إدراك الفرد لما يحدث فى بيئته المحيطة وفى استيعابه وتفسيره للمعلومات الجديدة وفى صوغ ردود الأفعال تجاه المواقف المستجدة وتقييمها.

يستخدم مصطلح "الأسلوب الإدراكى" فى هذا المقام للإشارة إلى الطريقة التى يحدد بها مسئول تنفيذى كالرئيس احتياجاته من المعلومات بغرض اتخاذ القرار، كما يشير المصطلح إلى أساليبه المفضلة فى اكتسابه للمعلومات من المحيطين به وفى استخدامه لهذه المعلومات وإلى اتجاهاته المفضلة فيما يتعلق بمستشاريه وسبل الاستعانة بهم فى اتخاذه للقرار .

وثانى أبعاد الشخصية التى تؤثر على اختيار الرئيس لنظام رسم السياسات هو "شعوره بالكفاءة والمقدرة" فى علاقته بمهام الإدارة واتخاذ القرار. بعبارة أخرى فإن أنماط المهارات التى يتميز بها وأنواع المهام التى يحس بقدرته على القيام بها وتلك التى يحس بعدم أهليته لها تؤثر على الأسلوب الذى يحدد به دوره التنفيذى.

وثالث أبعاد الشخصية التى تؤثر على اختيار الرئيس لنمط رسم السياسات هو "موقفه العام من الصراع السياسي" وصراع الشخصيات على السياسة بين مستشاريه. ويختلف الأفراد الشاغلون للبيت الأبيض فى هذا البعد الشخصى أيضًا، ومن ثم فإن بعض المسئولين التنفيذيين يرون السياسة لعبة مفيدة وضرورية، بل ممتعة أيضا، فى حين يراها رؤساء آخرون عملا قذرًا ينبغى إعاقته أو على الأقل تجاهله. وربما حدد التوجه الشخصى من الصراع ، والذى يضفيه الرئيس على منصبه موقفه من ظواهر "السياسة الوزارية" و "السياسة البيروقراطية" داخل إدارته، وموقفه من لعبة السياسة المتشابكة الأطراف ، والتى تحيط بالجهاز التنفيذى. وربما كان الأفراد الذين يبدون نفورًا تجاه "السياسة القذرة" والتعرض للخلافات والمواجهات فيما بين مستشاريه يفضلون أنماطًا لرسم السياسة تسعى إلى كبح جماح هذه الظواهر أو حجبها عن الظهور علنًا على الأقل. وربما رجحوا هيئة موظفين ونظمًا استشارية تؤكد العمل الجماعى أو اتخاذ إجراءات التحليل الرسمية بدلاً من المناظرات الحزبية.

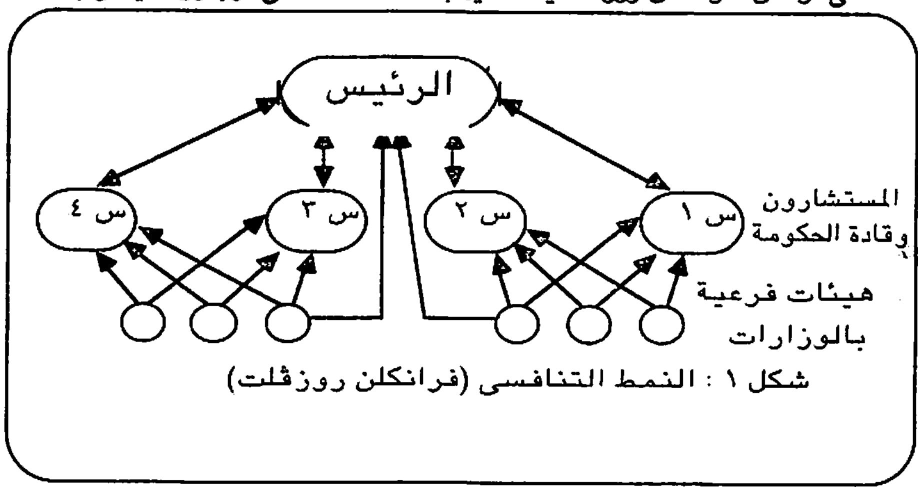
ويجتمع الأسلوب الإدراكى والإحساس بالكفاءة والموقف من الصراعات (وبالطبع أية خبرة سابقة بالأدوار التنفيذية ومستوى القدرات الشخصية والاهتمام بالسياسة الخارجية وشئون الأمن القومى) لتحديد كيفية قيام أى رئيس جديد بوضع نظام اتخاذ القرار السياسى وكيفية تحديد دوره الشخصى وأدوار الآخرين فى إطار النظام.

وهناك ثلاثة نماذج للإدارة تم تحديدها لتمييز الاتجاهات التى اتخذها رؤساء مختلفون فى الفترة الأخيرة،[١] وهى النماذج "الشكلية" و"التنافسية" و"الأكاديمية". فيتميز النمط الشكلى بتركيبة منتظمة سياسيًا، أى بتركيبة تقدم إجراءات محددة تمامًا وبخطوط اتصال تعتمد على التسلسل الوظيفى وبنظام مكون من هيئة المساعدين. وإذا كان النمط الشكلى يسعى إلى الإفادة من الآراء والأحكام المتباينة من المشاركين له فى عملية اتخاذ القرار السياسى، فهو أيضًا يحد من الصراع المعلن والمساومة فيما بينهم.

أما النمط التنافسى، فعلى النقيض من ذلك، يحث على تشجيع التعبير المفتوح والمعلن عن مختلف الآراء والرؤى والنصائح. وفى سبيل ذلك، فإن النمط التنافسى يبدى تسامحًا، بل يحث أيضًا على الغموض التنظيمى والتداخل وتعدد قنوات الاتصال من الرئيس واليه.

ويسعى النمط الأكاديمى بدوره إلى تحقيق المزايا الجوهرية للنمطين الآخرين ويتجنب عيوبهما. وفى سبيل ذلك، يحاول الرئيس أن يكون فريقًا من أعضاء هيئة موظفيه ومستشاريه ليعملوا معًا على تحديد المشكلات السياسية وتحليل عناصرها وحلها بسبل توفق بين وجهات النظر المتباينة قدر الإمكان. ويسعى النمط الأكاديمى إلى الإفادة من التنوع والتنافس داخل نظام اتخاذ القرار السياسى، إلا أنه يحاول أيضًا تجنب ضيق الأفق بتشجيع المسئولين الحكوميين والمستشارين على التعاون ولو جزئيًا مع وجهة نظر الرئاسة. وبالحث على المشاركة الأكاديمية فى الجهود الرامية إلى حل المشكلات، يسعى هذا التوجه إلى تفادى أسوأ درجات الصراع الداخلى والمساومة والتنازلات التى ترتبط بالنمط التنافسى.

كان كل من ترومان وإيزنهاور ونيكسون يستعينون بنوع أو آخر من النمط الشكلى، وكان فرانكلن روزفلت يستعين بالنمط التنافسى، وجون كيندى بالنمط



شكل ١ : النمط التنافسى (فرانكلن روزفلت)

الأكاديمى. أما بالنسبة للندون جونسن، فبدأ بمحاولة اتباع نهج روزفلت، ثم اتجه شيئًا فشيئًا إلى النمط الشكلى، ولكن بسمات خاصة.

ولنبدأ بفرانكلن روزفلت الذى كان نظامه فى اتخاذ القرار السياسى هو النمط الأصلى للنمط التنافسى. وكان من السمات البارزة لشخصية روزفلت إحساسه القوى بقوة النفوذ السياسى؛ فكان يحس فى فترة رئاسته بأنه فى بيته. فكان يتصرف بناء على إيمان منه بوجود تناسب يقرب إلى الكمال بين قدراته ومهاراته وبين بعض أشد متطلبات منصبه إلحاحًا. وكان روزفلت يرى فى السياسة وما يكتنفها من ألاعيب لعبة مفيدة وممتعة لا وظيفة سخيفة وبغيضة يجب نبذها كما كان يراها بعض من سابقيه (مثل تافت وهوفر). وكان روزفلت يشعر بالارتياح فى وجود صراعات وخلافات من حوله، بل كان يرى أن ذلك يمكن أن يخدم احتياجاته السياسية إن أحسن تدبره. وبدلاً من أن يسعى كسلفه إلى انتزاع الجانب السياسى من عملية اتخاذ القرار السياسى، كان روزفلت يزيد من اضطرام الجوانب التنافسية والصراع فى السياسة الوزارية والبيروقراطية. فكان يسعى إلى زيادة الغموض البنائى والوظيفى داخل الجهاز التنفيذى حتى تزيد سيطرته عليه . ولم يسعَ إلى إيجاد نمط رسمى مركزى لعملية اتخاذ القرار السياسى، بل رسم "خطوطًا غامضة للمسئولية تفتقر إلى التسلسل الواضح فى القيادة وتتسم بالتداخل بين السلطات" بهدف تصعيد الصراع بين الأجهزة بحيث يصب كل شىء فى النهاية فى يده".[٢] ويمكن تحديد بعض سمات شبكة الاتصالات المميزة أو الأنماط المرتبطة بالنمط التنافسى[٣] الذى يمثله روزفلت فى الشكل (١).

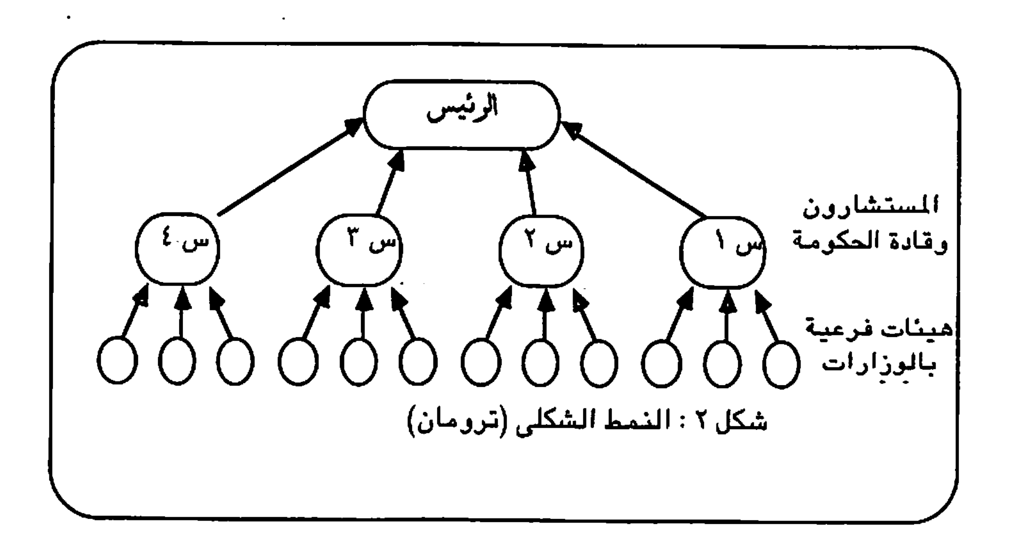
والسمات التالية هى السمات المميزة للنمط التنافسى (روزفلت):

١- الرئيس يشجع التنافس والصراع بين مستشاريه وقادة الحكومة عن عمد بإسناد مهام متداخلة وتخويل سلطات متضاربة وغامضة إليهم فى مجالات سياسية معينة.

٢- الاتصال والتنسيق بين المستشارين ضعيف.

٣ - الرئيس ينزل أحيانًا للاتصال المباشر مع مرءوسى القادة الحكوميين للحصول على معلومات واستشارات مستقلة.

٤ - المعلومات الخاصة بالمشكلات السياسية المهمة تتدرج من خلال الشبكة حتى تصل إلى الرئيس نفسه، ويضطر المستشارون المتنافسون إلى عرض المشكلات السياسية المهمة على الرئيس لاتخاذ القرار، ولكن:



شكل ٢ : النمط الشكلى (ترومان)

٥ - الرئيس يتجنب المجازفة التى تترتب على تحمله ما يفوق طاقته ويتفادى التورط عن طريق تشغيله لهذا النظام بصورة انتقائية. وفى بعض الأحيان يصر على تولى المسئولين الأدنى درجة لمقاليد الأمور ويرفض أن تنسب سياساتهم إليه.

وكان هارى ترومان يتبنى إستراتيجية مختلفة فى التعامل مع الشرك المعقد الذى تحولت إليه بنية الحكومة نتيجة لنهج روزفلت وممارساته السياسية والإدارية والتضخم الذى أصاب الهيئات فى أوقات الحرب. بدايةً كان ترومان يسعى إلى إصلاح ما نجم عن ذلك من اضطراب عن طريق تحديد السلطات وتوزيعها، وأسس

مجلس الأمن القومى فى عام ١٩٤٧ كأداة للمشاركة المنظمة والمتوازنة فى عملية اتخاذ القرار السياسى. وكان ترومان يسعى إلى إضعاف لعبة السياسة البيروقراطية عن طريق تقوية سيطرة كل وزير أو رئيس هيئة على جهازه ومن خلال إسناد مسئوليات رئاسية إليه. وفى الفترة الأولى من توليه لمهام منصبه، كان ترومان يباهى بمقدرته على ترحيل المسئوليات ومساندة من يوليهم ثقته. وتعلم بالخبرة أن ترحيل المسئوليات بدرجة أكبر من اللازم دون تقديم الإرشاد الواضح كان يعنى المجازفة بأدائه فى قيامه بمسؤوليته.

وفى مواجهة قضايا سياسية كبرى تتطلب مشاركة قيادات العديد من الوزارات، كان ترومان يسعى إلى التعامل معها عن طريق أداء دور رئيس مجلس إدارة يسمع آراء الخبراء الجافة عن كل جوانب المشكلة، ثم يقوم بالتوفيق بينها ويعلن القرار. وكان ترومان يتقبل مسئولية اتخاذ قرارات صعبة، بل كان يحب أن يفعل ذلك، لأنه كان مبعثا لرضاه الشخصى، وكان يأمل أن تكون به المؤهلات المطلوبة للرئاسة. وكان إحساسه بالقدرة على التأثير يتضح فى استعداده لاتخاذ قرارات صعبة دون المرور بالتجربة ودون ضغوط. وكان ترومان رجلا متواضعًا للغاية؛ فكان يتكيف مع المسؤوليات الرئاسية الرهيبة باحترامه لمنصبه وإصراره على أن يصبح مؤديًا جيدًا لدوره. وبذلك كان يثق فى ذاته. وبتفهمه لهذا الدور كان ترومان يسعى إلى تنحية الاعتبارات الشخصية والسياسية جانبًا بقدر الإمكان سعيًا إلى قرارات من نوعية تخدم المصالح القومية. فكان مستعدًا لتحمل العواقب السياسية على نفسه وعلى حزبه نتيجة لاتخاذه قرارات تثير الجدل، كسياسته فى الفصل بين الولايات المتحدة والقوميين الصينيين فى عام ١٩٤٩ ورفضه تصعيد الحرب الكورية فى أعقاب التدخل الشيوعى الصينى، وقراره بفصل الجنرال مكارثر، ورفضه اتخاذ قرار بفصل وزير خارجيته المخلص دين أتشيسن حين تعرض لهجوم متصل. ويمكن وصف نهج ترومان داخل النمط الشكلى بعبارات مبسطة فى شكل (٢).

وتمثل السمات التالية أبرز سمات النمط الشكلى (ترومان):

١- المعلومات والاستشارات المتخصصة تنساب إلى الرئيس من كل وزرائه ومستشاريه.

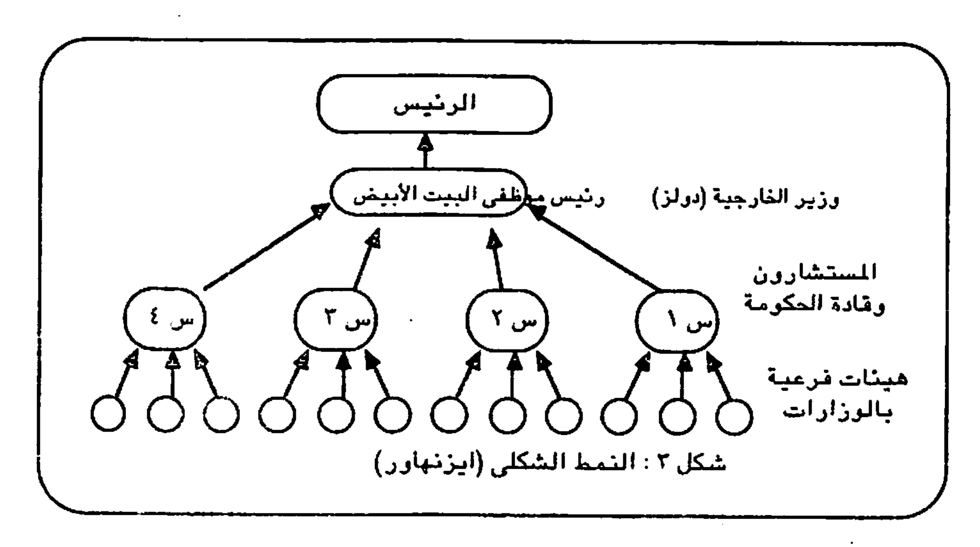
٢- الرئيس يقوم بتحديد دور كل وزير من وزرائه بوصفه خبيراً فى بعض جوانب الأمن القومى أو السياسة الخارجية، ويقدم كل مسئول موجزًا للرئيس عن مشكلة سياسية ما فى دائرة سلطته.

٣ - كل من المستشارين يتلقى المعلومات والاستشارات من الوحدات التابعة له.

٤ - الرئيس لا يشجع مستشاريه على الاتصال أو المشاركة فى جهود مشتركة فى التحليل السياسى وحل المشكلات.

٥ - الرئيس يلتزم بقنوات اتصاله، ونادراً ما يتجاوز أحد الوزراء للحصول على معلومات أو استشارات مستقلة من أحد مرءوسيه.

٦- الرئيس يتحمل مسئولية التوفيق الفكرى بين معطيات المتخصصين فيما يتعلق بمشكلة سياسية ما يتلقاها من مستشاريه.



شكل ٣ : النمط الشكلى (ايزنهاور)

كـان دويت إيزنهـاور يتـجنب قـدر الإمكان التـورط بشـخـصـه فى الجـوانب البيروقراطية لعملية اتخاذ القرار السياسى داخل الجهاز التنفيذى. وفى الوقت نفسه، كان إيزنهاور يدرك أن الصراع والسياسة متلازمان، فتكيف معهما عن طريق تحديده لدوره باعتبار أنه شخص "فوق السياسة" يخفف من حدة الصراع ويدفع إلى التوحد. وبهذا كـان إيزنهـاور يعبـر عن إحسـاسـه الخـاص بقدرته على التـأثيـر، مـا أدى به (وبآخرين) إلى الاعتقاد بالقدرة على تقديم إسهام متميز وفريد عن طريق الظهور بمظهر من هو "فوق مستوى السياسة" والتأكيد على القيم المشتركة التى يجب أن تكون دليلاً للشئون الحكومية. وهذا لم يمنع إيزنهاور من الدخول فى مناورات سياسية خاصة به عندما كان يتصور أن مصلحته تقتضى ذلك.[٤]

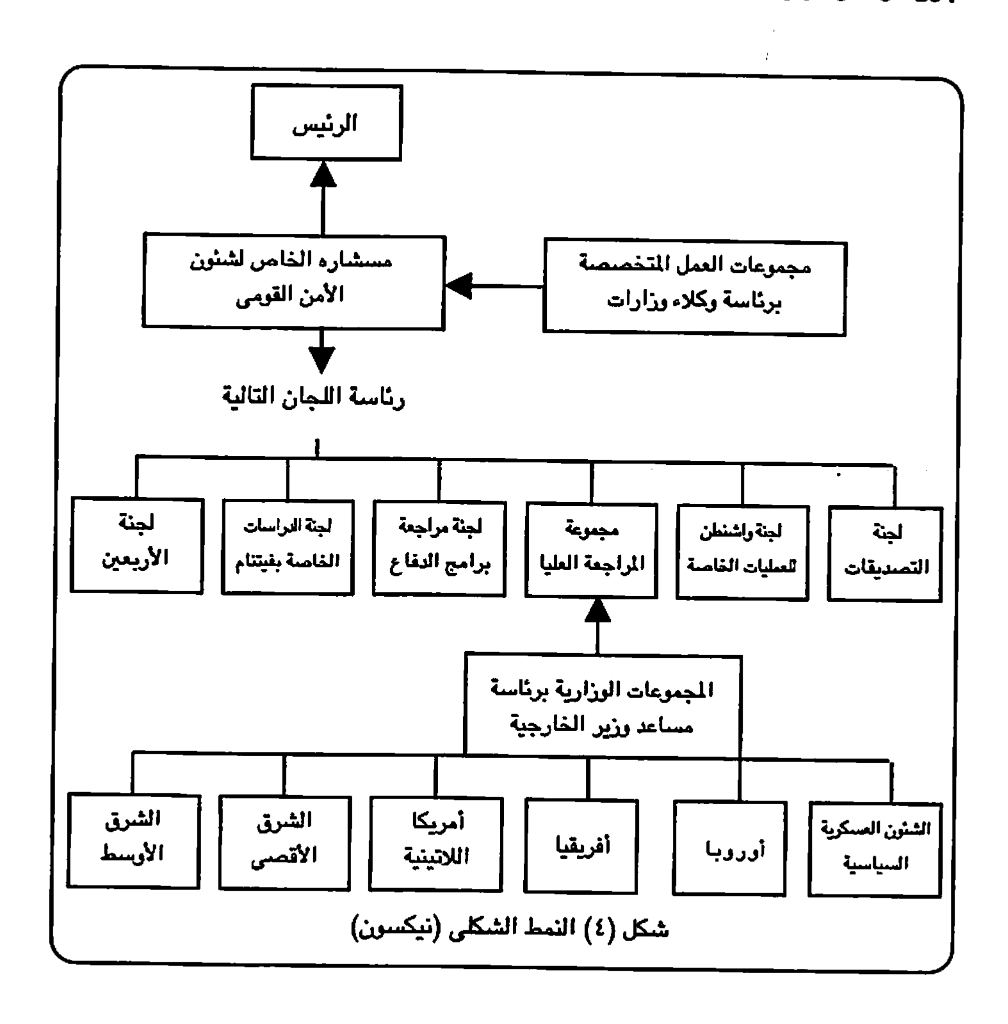
ولم يكن إيزنهاور يسعى (كما سعى نيكسون فيما بعد) إلى أن ينزع عن عملية اتخاذ القرار السياسى صفتها السياسية أو أن يضفى عليها صفة العقلانية تمـامـا، بل كان نهجه فى النمط الشكلى يشمل أوجه اتفاق وخلاف على مستويات متدنية من نظام اتخاذ القرار السياسى، ولو أنه كان يود أن يتوصل المسئولون الأدنى مستوى إلى اتفاق حول التوصيات. إضافة إلى ذلك، كانت اجتماعات مجلس الأمن القومى غالبًا ما تسبقها جلسات "إحماء" على مستوى أقل رسمية بمجموعة أصغر حجمًا من المستشارين لإتاحة الفرص لقيام مناظرة سياسية حقيقية.

كانت البنية الظاهرة لنمط إيزنهاور الشكلى تختلف عن بنية نمط ترومان، وهو ما يمكن ملاحظته من مقارنة الرسم البيانى لنظام ترومان بنظيره الخاص بإيزنهاور (شكل ٣).

والسمات التالية هى السمات المميزة لهذا النمط الشكلى باستثناءين مهمين:

١- منصب "رئيس موظفى البيت الأبيض" تم تصـمـيمـه ليسـتـعين به الرئيس وقتما يشاء كعازل بينه وبين الوزراء وللترتيب لإعداد التوصيات الرسمية للرئيس (أدى

شيرمان آدامز هذا الدور لإيزنهاور فى مجالات سياسية داخلية، وجاء وزير الداخلية جون فوستر دولز لأداء دور مماثل ولو بصورة غير رسمية فى السياسة الخارجية.

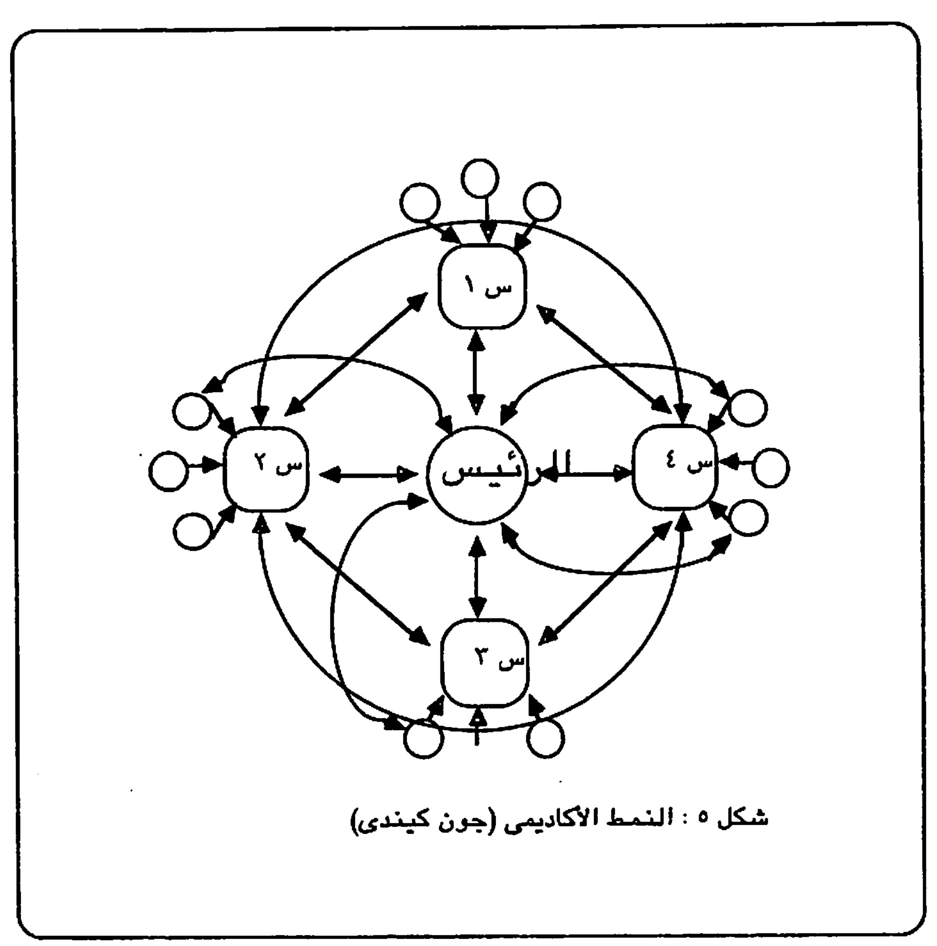


شكل (٤) النمط الشكلى (نيكسون)

ولكن ليس فى القضايا الدفاعية) :

٢ - كان ريشارد نيكسون أيضًا يحبذ نمطًا من الأنماط الشكلية؛ فكما لاحظ

عدد من مراقبيه، كانت لنيكسون سمات شخصية محددة تشكل أسلوبه فى الإدارة واتجاهاته فى عملية اتخاذ القرار. وفى أولى سنوات فترة رئاسته، كان نيكسون قد



شكل ٥ : النمط الأكاديمى (جون كيندى)

اتخذ أسلوبًا إدراكيًا مكنه من التعامل مع اضطرابات شخصية عميقة الجذور عن طريق تبنى اتجاه شديد الوعى من عملية اتخاذ القرار السياسى. وكما يقول فى كتابه بعنوان *Six Crises* (ست أزمات)، كانت تجربته فى الحصول على المعلومات واستيعاب البدائل وتقييمها والمفاضلة بينها تمثل ضغوطًا ، وتتطلب سيطرة كاملة على النفس

وتحتاج إلى عمل متواصل واعتماد على الذات. وكان التعامل مع المواقف الصعبة يمثل ضرورة، إلا أنه أتاح الفرصة لنيكسون لإثبات وجوده مرات ومرات. واتضح إحساسه الشديد بذاتيته وبقدراته عندما كان عليه أن يواجه ويسيطر على المواقف الصعبة التى كان جزء كبير منها يشكل تهديداً.

لم يكن إحساس نيكسون بالوحدة والخصوصية وحساسيته المفرطة يؤدى لتكوين نوع من العلاقات الشخصية المتداخلة المرتبطة بنمط أكاديمى للإدارة، بل كان نيكسون -كما يرى ريتشارد جونسن- "ذلك الرجل المتميز الذى يهوى العمل وحده يريد منك أن تعد له الخيارات وتمده بالوقت الكافى للتفكير ...". وكان نيكسون "بحبه للنظام، يفضل الرجال المنظمين" ممن يلبون مطلبه بالولاء ويشاركونه إحساسه بروح الفريق لمساعدته على التعامل مع مناخ معادٍ".(٥)

كان نيكسون يميل إلى نظام شديد الشكلية تدعمه سمات شخصية أخرى. وكان من النوع الشديد التجنب للصراع على الرغم من ألفته الشديدة للصراع السياسى على الساحة العامة، ولكنه كان يمقت التعرض له فى مواجهة سافرة. وفى بداية ولايته كان يسعى إلى استخدام خطة دفاعية جماعية يتناظر فيها مستشاروه حول القضايا فى حضوره، لكنه سرعان ما أقلع عن هذه التجربة وتحول إلى تكوين هيئة موظفيه بصورة تحول دون ظهور الخلافات علنًا ، وتتجنب الزج بشخصه فى الصراعات بين موظفيه. من ثم فقد كان فى حاجة إلى هيئة قليلة العدد من مساعديه المقربين ليكونوا بمثابة عازل ويمكنوه من تجنب ويلات اتخاذ القرار السياسى.

من الغريب أن مفهوم إيزنهاور عن "رئيس موظفى البيت الأبيض" اكتسب أبعاداً جديدة فى النمط الشكلى الذى اتبعه نيكسون؛ فكان نظام اتخاذ القرار السياسى الخارجى الذى رسمه كيسنجر المساعد الخاص لشئون الأمن القومى فى السنوات الأولى من إدارة نيكسون يعتبر أشد النماذج مركزية وتركيباً مما اتبعه أى رئيس آخر.

كان نيكسون أشد إصراراً من إيزنهاور على إلغاء السياسة البيروقراطية والوزارية قدر الإمكان، كما أراد نيكسون أن يدعم سيطرته الشخصية على

السياسات العليا ويحميها. وفى سبيل بلوغ هذا الهدف، تمت إقامة نظام جديد قوامه ست لجان متخصصة تتبع فى عملها مجلس الأمن القومى، كل تحت رئاسة كيسنجر. وهذه اللجان هى "مجموعة للدراسات الخاصة بڤيتنام" و"مجموعة واشنطن للعمليات الخاصة" (للتعامل مع الأزمات الدولية) و"لجنة النظر فى البرامج الدفاعية" و"لجنة التصديقات" (للتعامل مع محادثات الأسلحة الإستراتيجية) و"لجنة الأربعين" (للتعامل مع العمليات المعلنة) و"مجموعة المراجعة العليا" (للتعامل مع كل الأنواع الأخرى من قضايا السياسة).

وكانت هناك ست مجموعات وزارية أدنى مستوى ترفع تقاريرها لمجموعة المراجعة العليا ، وتقوم على أسس إقليمية (الشرق الأوسط، الشرق الأقصى، أمريكا اللاتينية، أفريقيا، أوربا، الشؤون العسكرية السياسية) يرأس كلاً منها أحد مساعدى وزير الخارجية، كما تمكن كيسنجر من تكوين لجان متخصصة تتكون من متخصصين فى مختلف الهيئات ويديرها رؤساء هيئة مساعديه.

وهكذا فمجموعة لجان كيسنجر لم تصل إلى المستوى الوزارى والهيئات وحسب، بل ضمت فى داخلها شخصيات إدارية رئيسة فى لجان مختلفة يرأسها كيسنجر أو هيئة مساعديه، بل كانت اللجان الأخرى القائمة على أساس وزارى تتلقى تعليماتها من كيسنجر، مع أنها كانت تحت رئاسة مساعدى وزير الخارجية، وكانت ترفع تقاريرها إلى مجموعة المراجعة العليا تحت رئاسة كيسنجر. ونتيجة لذلك تم تأسيس نظام جديد غير تقليدى لاتخاذ القرار السياسى، وتم فرضه على الوزارات وتجاوز النظام التقليدى الهرمى لاتخاذ القرار السياسى بمراحل. ويمكن ملاحظة وجود اختلافات جذرية بينه وبين النمط الشكلى الذى يمثله إيزنهاور (الشكل ٤).

وكان جون كيندى يشعر بالارتياح للجوانب الصراعية من السياسة واتخاذ القرار السياسى بصورة تفوق سلفه دويت إيزنهاور. فكان إحساسه بقدرته على التأثير يتضمن الثقة فى قدرته على إدارة العلاقات الشخصية المتداخلة وإقامتها بين المحيطين به بأسلوب بناء. وقاده أسلوبه الإدراكى إلى مشاركته الفعالة والمباشرة فى عملية اتخاذ القرار السياسى أكثر مما شارك به إيزنهاور من قبله ونيكسون من بعده.

ولعبت هذه السمات الشخصية دوراً في ظهور أسلوب أكاديمي لاتخاذ القرار السياسي يقوم على العمل الجماعي والمسئولية المشتركة بين المستشارين الموهوبين. فأدرك كيندي قيمة التنوع والتعاون فيما بين المستشارين وشجع عليه، إلا أنه كان أقل قدرة على إذكاء روح التنافس التي اتبعها روزفلت؛ فبدلاً من المجازفة بإدخال الفوضى والنزاع في نظام اتخاذ القرار السياسي استخدم كيندي استراتيجيات أخرى للحفاظ على انسياب المعلومات إليه وتلقي النصائح المناسبة والبقاء "على القمة". فلم يكن يستسيغ الإجراءات الرسمية المعقدة والاجتماعات الموسعة والدور الرئاسي المتحفظ المنعزل الذي ميز نظام إيزنهاور. وبعد فشل غزو خليج الخنازير وكوبا بصورة خاصة، لجأ كيندي إلى مختلف الحيل لمواجهة ضيق أفق الأعضاء القياديين للوزارات والهيئات وحماية نفسه من مخاطر السياسة البيروقراطية.

وذلك النوع من العمل الجماعي في حل المشكلات والذي سعى كيندي إلى تبنيه – وحققه بالفعل بنجاح باهر إبان أزمة الصواريخ الكوبية (١٩٦٢) على الأقل – غالباً ما يشار إليه باسم النمط "الأكاديمي" لتمييزه عن كل من النظام الأشد تنافسية والنظام الرسمي الشكلي الذي اتبعه أسلافه. ويتضح التناقض الحاد بين نمط كيندي الأكاديمي والنموذجين التنافسي والشكلي بمقارنة الشكل (٥) بالأشكال ١–٤.

أما بالنسبة لجيمي كارتر، فربما تميزت إدارته باحتوائها على عناصر من كلا النمطين الأكاديمي والبيروقراطي. فيرى أحد المراقبين أن نظام اتخاذ القرار السياسي المتصل بالأمن القومي لكارتر كان "مزيجاً منتقى من خبرات أسلافه وتجاربهم".[٦] وكان كارتر –ككيندي– يرفض من حيث المبدأ نظام "رئيس الوظفين" لتنظيم عمله وإجراء الاتصالات بالآخرين (تم تعيين ملتون جوردان رئيساً لموظفي البيت الأبيض في أواسط عام ١٩٧٩) بل إن كارتر كان يفضل بنية اتصالية يحتل هو فيها مركز الدائرة، مع وجود فرصة للاتصال المباشر بعدد من المسؤولين والمستشارين، كما كان يفضل ككيندي المشاركة بفعالية في عملية اتخاذ القرار السياسي وفي مراحل مبكرة منها قبل أن يقدم النظام خيارات أو يطرح سياسة ما للعرض عليه.

. . وكان كارتر في الوقت نفسه يختلف في تفضيله لنظام مجلس الأمن القومي الرسمي، وظل يحتفظ بعناصر من نظام "الخيارات الرسمية" الذي أسسه كيسنجر لنيكسون. فاستعاد كارتر مكانة موظفي مجلس الأمن القومي في أعقاب اختفائهم لفترة قصيرة إبان سنوات ولاية فورد (٧٤-١٩٧٧) عندما كان كيسنجر وزيراً للخارجية. واعتمد على دراساتهم لمساعدته على اتخاذ القرار. ولم يكن ترجيح كارتر لبناء نموذج إدارته من سمات أكاديمية وبنية شكلية شيئًا مفاجئًا إذا علمنا مدى خبرته كمهندس. جاء كارتر إلى البيت الأبيض ومعه أسلوب إدراكي وإحساس بالقدرة الذاتية، مما أعطاه الثقة في إمكانية السيطرة على المشكلات الصعبة وإيجاد حلول شاملة لها.(٧) وفي توجهه التكنوقراطي في عملية اتخاذ القرار السياسي، لعب الخبراء وإجراءات الدراسة المنظمة دوراً جوهرياً. كما كان من المقدر لسمات النمط الأكاديمي الذي أبدى كارتر تقديراً كبيراً له أن تمتزج بسمات النمط الشكلي بصورة ما بالضرورة.

في نظام مختلط كهذا، لم تكن عملية رسم السياسات على نفس الدرجة العالية من المركزية كما كان الأمر في إدارة نيكسون؛ فلم يكن كارتر يسمح بالوصول إلى المكتب البيضاوي في أي وقت وحسب، بل كان لديه نظام استشاري غير مركزي أيضًا، ما كان يعكس شخصيته وأسلوب إدارته والدروس المستفادة من خبرة أسلافه في ذلك المنصب. كان اهتمام كارتر منصبًا على بناء آلية رسم السياسة الخارجية بطريقة تحول دون عودة تمركز السلطة الذي خلقه كيسنجر حين كان مساعداً خاصًا لشئون الأمن القومي في فترة ولاية نيكسون الأولى ، والذي قاده إلى القيام بدور وزير الخارجية لأغراض عملية.

وعلى الرغم من نجاح كارتر في تفادي قيام نظام "مغلق" ومركزي لرسم السياسة الخارجية، فإنه ينبغي القول إنه كان أقل نجاحًا في تفادي المصاعب الكبرى للنمط الشكلي-الأكاديمي الذي كان يرجحه. فظهرت نقاط ضعف عديدة في نظامه، ما أثر تأثيراً خطيراً على أدائه؛ فالنمط الأكاديمي يتطلب اتصالاً وثيقًا وتفاعلاً مستمراً بين الرئيس ووزير خارجيته ومساعده لشئون الأمن القومي، وهو ما تحقق

ولو إلى حين، إلا أن أدوارهم على التوالى ظلت مبهمة وتفتقر إلى التحديد. فلم يكن هناك مثلاً ترتيب واضح للتخصص السياسى وتوزيع العمل فيما بين القادة الثلاثة (بل كان دور وزير الدفاع يبدو واضحاً لكل من يهمه الأمر، بحيث كانت مشاركته فى رسم السياسات تخلو نسبياً من الغموض أو الصراع مع الآخرين). وفى غياب تحديد الأدوار والتخصصات، كان يمكن لثلاثتهم - أى الرئيس ووزير خارجيته ومساعده لشئون الأمن القومى - التدخل فى أية مشكلة سياسية مهمة؛ فالاهتمام المشترك بكل المشكلات السياسية الكبرى أمر متوقع فى ظل نظام أكاديمى، إلا أن قدراً من التفاهم يعد ضرورياً فى سبيل الإمساك بزمام المبادرة والمشورة وتوضيح نقاط الخلاف وصياغة الرأى الجماعى. وكان كارتر يعتمد بصورة واضحة على حقيقة أن ثلاثتهم كانوا يعرفون أحدهم الآخر ويحترمون بعضهم البعض قبل انتخابه للرئاسة كسبيل لنجاح نمطه الأكاديمى. وكان يبدو أن ثلاثتهم على وفاق تام فى الظاهر، إلا أن اتخاذ القرار السياسى الفعال يحتاج إلى ما هو أكثر من المودة فى نمط أكاديمى.

إن التوجه الأكاديمى يجر فى أعقابه بعض المخاطر ، وربما كان للحفاظ عليه ثمن يدفع. وتشير بعض الدلائل إلى أن الحفاظ على المودة كان مصحوباً ولو فى الجزء الأول من ولاية كارتر بميل خفى إلى الخلافات الجانبية حول السياسة فيما بين الرجال الثلاثة. وكان ينبغى الإفصاح عنها ومواجهتها والتعامل معها بأسلوب عصرى. وكان كارتر يمثل إحدى المشكلات. فكانت لديه عادة المبادرة أو التدخل فى أمر مهم من أمور السياسة الخارجية - كما حدث فى مبادرته لحقوق الإنسان - ثم يترك لڤانس وبريجينسكى المهمة الحرجة والصعبة لمتابعته أو محاولة تعديل السياسة.

ومن نقاط الضعف الأخرى فى نظام كارتر ما تفاقم بسرعة ، وكان من الصعب معالجته. فتمزقت السياسة الخارجية شر ممزق فى السنة الأولى من ولايته، وكانت تتميز بما يلى: (١) زيادة النشاط واتخاذ عدة مبادرات سياسية فى فترة زمنية قصيرة نسبياً (٢) الميل إلى اتخاذ سياسات لها بريق دون الاهتمام الكافى بالجانب العملى منها (٣) سوء إدراك مختلف جوانب السياسة الخارجية والفشل فى إدراك

التضارب بين السياسات (٤) ضعف الإحساس بالإستراتيجية والتخطيط (٥) سوء تخطيط عملية رسم السياسات وتوجيهها.

ولا يمكن بالطبع إرجاع هذه العيوب إلى افتقار كاتر للخبرة فى مجال السياسة الخارجية فقط؛ إذ كانت إدارته تضم عدداً من المسئولين على مستوى عالٍ من الخبرة فى مجال السياسة الخارجية. ويتصل تفسير ذلك بجوانب مهمة من شخصيته التى تتسم بالجاذبية فى حد ذاتها. كان كارتر رجلاً ذا مبادئ أخلاقية رفيعة اتضحت فى التزامه المخلص بحقوق الإنسان؛ فكان يريد أن يضفى على السياسة الخارجية الأمريكية بعداً أخلاقياً متجدداً. وكان نشطاً فى هذا الميدان، وبالتالى، كان يجد متعة حقيقية فى قدرة إدارته على اتخاذ عدة مبادرات سياسية لها قيمتها وبسرعة عالية. ولم يكن يرى ضرراً فى دفع عدة مبادرات طيبة فى الوقت نفسه.

كان المطلوب لتفادى تكدس جدول أعمال السياسة الخارجية وتمزقها تخطيطاً سياسياً قوياً وآلية فى التنسيق لتنبيه كارتر إلى هذه المشكلة ومساعدته على التعامل مع المبادرات السياسية المتضاربة عن طريق تحديد الأولويات ومراعاة مختلف جوانب سياسته الخارجية. وكان هذا التخطيط وهذه الآلية فى التنسيق مفتقدة. فوقعت الحاجة إليهما بين فرعى النمط الأكاديمى-الشكلى لإدارة كارتر المختلطة. وبالتالى، لم تتمكن العناصر الشكلية ولا الأكاديمية فى نهج كارتر من توفير التخطيط وآلية التنسيق وما يلزمهما من خطوات.

ومن المشكلات أن ڤانس وبريجينسكى كانا على خلاف حول السياسات، وخاصة ما يتصل منها بتقدير نوايا السوڤييت وأفضل الإستراتيجيات والخطط للتعامل معهم. وربما كانت الجهود التى بذلت للحفاظ على الشكل الأكاديمى للأمور فى الأشهر الثمانية عشر الأولى من ولاية كارتر سبباً فى تغلب الرجلين على خلافاتهما وتجنب ما لا ضرورة له من مسائل سياسية جوهرية، إلا أن هذه المسائل لم يكن من الممكن تجنبها إلى الأبد. وبعد تنافسهما من أجل التأثير على موقف كارتر من هذه القضايا، خرج الخلاف بين ڤانس وبريجينسكى إلى العلن. وتحدث بريجينسكى بصوت عالٍ وهجومى لتقويض المواقف التى اتخذها وزير الخارجية. وكان بريجينسكى يريد ضمن

أشياء أخرى أن تستغل الإدارة الصراع الصينى- السوفيتى ، وأن تلعب بالورقة الصينية لممارسة الضغط على السوفييت. وفى النهاية، ترك فانس الحكومة فى عام ١٩٨٠ لمعارضته لقرار كارتر الذى أيده بريجينسكى بمحاولة إنقاذ الدبلوماسيين الأمريكيين المحتجزين فى إيران عسكريًا.

كانت جذور المشكلة أعمق من ذلك؛ فكانت تتعلق بمسألة تعيين أحد خبراء السياسة الخارجية ممن يريدون التأثير على السياسة الخارجية فى منصب مستشار الأمن القومى. وكان الشخص الذى عمل مستشارًا لشئون الأمن القومى حتى ولاية كيندى لا يعد مستشارًا سياسيًا، بل كان يفترض فيه أن يقتصر على كونه مديرًا محايدًا مثقفًا ولديه الكفاءة لإدارة العمل. ومنذ ذلك الحين اكتسب المستشار شيئًا فشيئًا دورًا جديدًا باعتباره مستشارًا سياسيًا أكبر ومتحدثًا عامًا للسياسة الخارجية للإدارة وعنصرًا فعالاً فى إدارة الدبلوماسية مع الاحتفاظ بدور المدير الحارس للعملية.

وبلغ نمو هذا المنصب مداه على يد كيسنجر الذى اكتسب كل هذه الأدوار وحاول أن يلعبها كمستشار لشؤون الأمن القومى للرئيس نيكسون. ولم تقتصر نتيجة ذلك على زيادة أعباء العمل على كاهله وحسب، بل مر بصراع مرير بين هذه الأدوار المتباينة. وكان أهم هذه الصراعات أن أدوار كيسنجر باعتباره المستشار السياسى الأول قضت على دافعه للعمل كمدير "محايد" للعمل. ولما كان كيسنجر مجرد إنسان وشديد الثقة فى نفسه فيما يتعلق بفكره عن السياسة الخارجية، فقد خضع لإغراء استغلال سيطرته على العديد من لجان مجلس الأمن القومى وعلى عملية اتخاذ القرار السياسى لإحكام سيطرته هو ونيكسون على حساب الآخرين من أعضاء النظام ممن ربما كانت لهم وجهات نظر مختلفة. وكان من المتوقع لبريجينسكى أن يمر بإغراءات مماثلة.

وكانت هناك نقاط ضعف أخرى فى نظام كارتر وإدارته للسياسة الخارجية؛ فلم يعمل مجلس الأمن القومى تحت رئاسة بريجينسكى وشخصيات موظفيه بصورة فعالة للمساعدة على تنسيق مختلف المواقف الخاصة بالسياسة الخارجية ولمساعدة كارتر

فى مهمته الصعبة فى إدارة مختلف التناقضات وتبادل أهداف السياسة الخارجية على اختلافها. ولم يحقق بريجينسكى ولا نائبه ديفيد آرون أى نجاح فى منصبيهما كإداريين أكفاء أو فى تحديد دوريهما بوصفهما مسئولين رفيعى المستوى لا دعاة فى اتخاذ القرار السياسى. وكان يبدو أنهما أكثر اهتمامًا بالتأثير على السياسات من اهتمامهما بإدارة عملية رسم القرار السياسى بصورة محايدة وفعالة، كما كان العديد ممن عينهم بريجينسكى كموظفين بمجلس الأمن القومى شغوفين بالتأثير على السياسة بأحسن صورة ممكنة من وجهة نظر البيت الأبيض.

ونتيجة لذلك ازداد تمزق السياسة الخارجية على المستوى الفكرى، ما لفت عدد من النقاد النظر إليه بالفشل فى تطوير آلية تنسيق مركزية فعالة لتنظيم إدارة عملية اتخاذ القرار السياسى. وفى السنة الثانية من ولاية كارتر تحول كارتر بصورة مطردة إلى تكوين فرق عمل خاصة لكل قضية سياسية كبرى بهدف دعم مركزية السلطة فى البيت الأبيض وتطوير التنسيق بين المسئولين الوزاريين ومسؤولى الهيئات نيابة عن السياسة الرئاسية. وبعد الاستخدام الناجح لفرق العمل النوعية لإدارة جهود التصديق على معاهدة قناة پنما والتعامل مع قضايا كبرى غيرها، قام كارتر فى عام ١٩٧٨ بتشكيل لجنة تنفيذية تحت رئاسة نائبه والتر مونديل لتكون مسئولة عن جدول أعمال الرئيس وأولوياته. فأجازت هذه اللجنة خطة بتشكيل فرق عمل لكل القضايا الرئاسية الكبرى لعام ١٩٧٩. وتم تشكيل فرق العمل لاثنتى عشرة قضية داخلية وخارجية ذات أولوية قصوى.

لكل من هذه الأنماط الإدارية الثلاثة بعض المزايا، كما تكتنفها بعض المخاطر. وتمت مناقشة ذلك بقدر أكبر من التفصيل من جانب ريتشارد جونسن لدى كل من الرؤساء الستة الذين تناولهم (انظر جدول ١).[٨]

بمرور السنوات وبازدياد الأنشطة السياسية الخارجية التى شاركت فيها الحكومة الأمريكية، تزايدت الترتيبات التنظيمية للتعامل معها فى داخل الجهاز التنفيذى. ويؤدى تعاظم وتعقد برامج السياسة الخارجية إلى إجبار كل رئيس جديد للجوء إلى إجراءات شكلية ولو إلى حد ما. وإنه لمن الصعب حتى بالنسبة لزعيم

سياسى ملهم كفرانكلن روزفلت أن يركن إلى نمط تنافسى ركونًا تامًا فى العصر الحديث، وإنه لمن المهم اتخاذ تنويعات على الأنماط الشكلية كمحاولة للإفادة من عناصر من النمطين التنافسى والأكاديمى فى آنٍ معًا.

ملحوظة : إدارة ريجان

قبل أن يتولى رونالد ريجان منصبه فى يناير ١٩٨١، كان صرح بأنه سيحد من نطاق منصب مستشار الأمن القومى وصلاحياته لتفادى تكرار مضار العلاقة التنافسية التى نمت بين بريجينسكى ووزير الخارجية سيروس ڤانس فى إدارة كارتر.

وكان واضحًا حتى قبل تعيينه لألكزاندر هيج وزيرًا لخارجيته أن الرئيس ريجان كان يود أن يقيم نظامًا للسياسة الخارجية يتمركز فى وزارة الخارجية لا فى البيت الأبيض، وأنه كان سيختار متخصصًا قويًا فى الشئون الخارجية لهذا المنصب. وكان تعيينه لريتشارد آلن للأمن القومى يبدو منسجمًا تمامًا مع هذا الهدف. وعلى الرغم من درايته بالشئون الخارجية، فإن ريتشارد آلن لم يدخل منصبه بنفس المكانة الفكرية لكيسنجر أو بريجينسكى. وربما زالت أسس تجديد الصراع بين وزير الخارجية ومستشار الأمن القومى فى الإدارة الجديدة بالخفض الحاد لدور المستشار المتخصص وطبيعة التعيينات التى تمت لشغل هذين المنصبين.

ولم يعمل النظام الذى استحدثه ريجان للسياسة الخارجية المتمركزة فى وزارة الخارجية بالكفاءة والمرونة المتوقعة. صحيح أن هيج كان يحظى بثقة الرئيس واحترامه، إلا أنه كان يفتقر إلى الارتباط الوثيق والصداقة الطويلة التى حظى بها بعض مستشارى ريجان من أمثال إدوين ميس الذى تم تعيينه فى منصب مستشار الرئيس، ومايكل ديڤر الذى عمل مساعدًا للرئيس ونائب رئيس هيئة موظفى البيت الأبيض. وكان كل من ميس وديڤر ومعهما جيمس بيكر من أقرب المسئولين إلى الرئيس بالبيت الأبيض (انضم بيكر بعد تعيينه رئيسًا لموظفى البيت الأبيض إلى دائرة ريجان المقربة بعد عمله مع جورج بوش فى حملته الانتخابية فى ١٩٨٠).

ولم تكن طموحات هيج غير الخافية إلى تولى الرئاسة (وكان جس النبض فى المراحل الأولى من سباق ١٩٨٠ لترشيحات الجمهوريين) تشجع على التفاؤل من جانب ثالوث ميس - ديفر - بيكر فيما يتعلق بالحكمة من السماح للوزير بالسيطرة على نظام اتخاذ القرار السياسى الخارجى بطريقة ربما نحت البيت الأبيض جانباً. وفى الأشهر التى تلت البداية، بدأ الصراع بين هيج وآلن وموظفيهما فى الظهور فى وسائل الإعلام.

جدول (١) : ثلاثة أنماط للإدارة

المميزات

النمط الشكلى

عملية اتخاذ القرار المنظم تؤدى إلى تحليل أدق

يوفر وقت صانع القرار وجهده ليوجها

القرار الرئيس

يبقى على الأفضل

النمط التنافسى

يضع صانع القرار فى بؤرة شبكة المعلومات

يؤدى إلى إيجاد حلول ممكنة سياسيا ويمكن

تنفيذها بيروقراطيا

يؤدى إلى توليد أفكار خلاقة نتيجة

لوجود "حافز" المنافسة ولانفتاح هذا

النوع المبسط من شبكة المعلومات على

الأفكار الواردة من الخارج

النمط الأكاديمي

يسعى إلى تحقيق الأفضل والممكن معا

يضم صانع القرار إلى شبكة المعلومات

لكنه يخفف الضغط عليه بالتأكيد على

العمل الجماعي لا التنافسي

المصدر: ريتشارد جونسن، إدارة البيت الأبيض، نيويورك، ١٩٧٤، وأعيدت صياغته بشيء من التعديل والإضافات في *The Stanford Business School Alumni Bulletin*, Fall 1978.

ولم يكن نشوب صراع داخل فريق ريجان للسياسة الخارجية أمرًا مستبعدًا أو مفاجئًا؛ فكان ريجان قد دخل البيت الأبيض بدون حيازة مجموعة أوراق خاصة بقضايا الأمن والسياسة الخارجية كتلك التي يعدها المتنافسون على المنصب في العادة في أثناء حملاتهم الانتخابية. وكان مستشارو حملته قرروا بالفعل ألا يسعوا إلى الإفصاح عن مواقف محددة حتى لا يكشفوا عن الخلافات الكامنة بين مؤيديه. وكان كل كبار مستشاريه للسياسة الخارجية والأمن القومي يجمعون على ضرورة اتخاذ موقف "أشد صرامة" تجاه الاتحاد السوفيتي ودعم قدرات الجيش الأمريكي. إلا أن هذا الإجماع كان ضحلاً ولا يهدف إلا إلى التغطية على الخلافات الكبرى حول الإستراتيجيات والسياسات الواجب اتخاذها. وهكذا لم يكن هناك مفر من ظهور خلافات حادة بين مختلف شعب إدارة ريجان حول السيطرة على سياسات محددة أو رسمها، وهو صراع استهلك كثيرًا من الوقت وكان ثمنه فادحًا. وسرعان ما تعرضت الإدارة للنقد والاتهام بالتباطؤ في صياغة السياسات الخاصة بقضايا دفاعية ودبلوماسية أساسية والافتقار إلى السياسة الخارجية المتماسكة ذات الاستمرارية.

وبينما كان ريجان يلقي اللوم على هيج باعتباره مستشاره الأول للشئون الخارجية أو "كاهن السياسة الخارجية" كما وصف هيج نفسه، وجد وزير الخارجية

صعوبة فى السيطرة على جهاز السياسة الخارجية المهلهل. وكان هيج فى إدارته من داخل الخارجية يفتقر إلى المميزات التى كانت ستمنح له تولى منصبا بالبيت الأبيض. فلم يكن يعول على تأييده الثابت المتصل. وكانت وجهات نظره المعتدلة فى السياسة الخارجية وشغله فى السابق لعدة مناصب مهمة فى الوزارة تميزه لدى من كانوا على يمينه فى إدارة ريجان والكونجرس وقادة الرأى، ومن بين هؤلاء كان وزير الدفاع كاسبر واينبرجر، وهو من أقدم أصدقاء ريجان السياسيين، وعدد من رفاق واينبرجر بوزارة الدفاع.

وعلى الرغم من حياد آلن فى التنافس السياسى الذى تزايد بين واينبرجر وهيج، فإنه كان غير مؤهل لأداء دور المدير القوى لنظام رفيع المستوى لاتخاذ القرار فى السياسة الخارجية. وكان منصب آلن قد فقد أهميته لدرجة فقدانه ميزة مقابلة الرئيس مباشرة كأسلافه فى الإدارات السابقة، بل كان آلن يرفع تقاريره إلى ميس، وهو الرجل الذى يفتقر إلى التجارب والخبرة فى السياسة الخارجية وشئون الأمن القومى والذى كان بالإضافة إلى هذا مهتما بصياغة كل السياسات الداخلية والاقتصادية بل الخارجية أيضًا. وبمرور الوقت، بات واضحًا أن مهمة تنسيق عملية اتخاذ القرار السياسى على مستوى البيت الأبيض لم يكن من الممكن إدارتها بفعالية من خلال النمط التنظيمى القائم. وكانت العداوة الظاهرة فيما بين قادة مستشارى السياسة الخارجية تضر بريجان فى الداخل والخارج على السواء.

وكان جزء آخر من تفسير سوء أداء نظام ريجان فى مجال السياسة الخارجية فى عامه الأول يتعلق بالرئيس نفسه. فأتى ريجان إلى البيت الأبيض بنفس نظام "رئيس موظفى البيت الأبيض" الشكلى وأسلوب الإدارة القائم على ترحيل المسئولية إلى صغار الموظفين وهو النظام الذى اتبعه فى منصبه حين كان محافظا لكاليفورنيا. كما لم يكن يبدى اهتمامًا بالسياسة الخارجية ويعطى أولوية لسياساته الاقتصادية فى العام ونصف العام الأول من رئاسته. واعتمد ريجان على الجانب الأكاديمى لدى كبار مستشاريه بهدف تسهيل أعمال إدارته. ولكن إذا كانت الجوانب الأكاديمية لعبت دورًا مهمًا فى أعمال الدائرة الداخلية المكونة من ميس وديفر وبيكر، فإنها

لم تنتشر إلى الخارج لتليين تفاعلات كبار مستشارى الأمن ونظام اتخاذ القرار السياسى الخارجى، وهم هيج وواينبرجر وآلن.

لم تكن المحصلة إذن نظامًا جيد التصميم يعمل بمرونة ويتمركز فى وزير خارجية قوى يدعمه تنسيق رفيع المستوى واتصال بالرئيس نفسه من خلال مستشاره لشئون الأمن القومى، بل كانت المحصلة نظامًا مهلهلاً تنافسيًا ضعيف الإدارة يسوده فقدان الثقة، ما هيأ الجو لنشوب الصراعات الداخلية الفجة حول السياسات. وعلى عكس نظام روزفلت التنافسى الذى تم تصميمه لرفع القضايا ذات الأهمية إلى مستوى الرئاسة وتحسين نوعية المعلومات والاستشارات المتاحة لرئيس يوجه اهتمامه ونشاطه إلى اتخاذ القرارات المهمة، كانت الخصائص التنافسية الصراعية التى ميزت آلية ريجان للسياسة الخارجية ناجمة عن نظام سيئ التركيب وضعيف الإدارة؛ نظام لم يسترع انتباه الرئيس إلا لمامًا حين كانت التطورات الدولية تستدعى سرعة تصرفه أو إذا خرجت الصراعات داخل الحكومة عن السيطرة واستدعت تدخله الشخصى.

ومما يحسب لريجان وكبار مستشاريه أنه أدرك قبل أن ينصرم عامه الأول فى الرئاسة أن نظامه للسياسة الخارجية لم يكن يعمل ، وأنه ينبغى أن يعاد تنظيمه ، وأن يتغير طاقمه. وفى مطلع ١٩٨٢ خرج آلن ليحل محله وليام كلارك ، وهو صديق قديم وقاضٍ سابق بالمحكمة العليا بكاليفورنيا وكان نائبا لوزير الخارجية هيج. كما أضفى ريجان مزيدًا من الأهمية على منصب مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى. ومن ثم أصبح من الممكن لكلارك أن يتعامل مباشرة مع الرئيس بصورة يومية ، ولم يعد مسئولاً أمام ميس. وبذل جهد كبير لتمكين كلارك من زيادة فعالية أدائه لدوره التقليدى باعتباره مديرًا للنظام وحارسًا له.

وفى النصف الأول من ١٩٨٢، تطورت العلاقات بين هيج وكلارك إلى أدنى حد من الخلاف، ولكن وراء الكواليس كانت لاتزال هناك مشكلات لم تحل بين البيت الأبيض ووزارة الخارجية فيما يتعلق بتوجيه السياسة الخارجية والسيطرة عليها؛ مشكلات تفاقمت بصورة حادة من خلال صدام المناهج والشخصيات. وباستقالة هيج كوزير للخارجية فى يونيو ١٩٨٢، بات واضحًا أن آلة السياسة

الجديدة التى نجمت عن دعم دور مستشار شئون الأمن القومى لم تكن استقرت بعد بدرجة كافية للتعامل مع ضغوط جديدة نمت مع رحلة الرئيس إلى أوروبا والغزو الإسرائيلى للبنان فى الشهر نفسه .

وهكذا ففى خلال أقل من سنة ونصف السنة من بداية تنصيبه رئيسًا، اضطر ريجان لتغيير كل من مستشاره لشؤون الأمن القومى ووزير الخارجية، ما عد اعترافًا غير مسبوق بالفشل فى إنشاء نظام فعال لرسم السياسة الخارجية. وكما أسهمت الصدامات الشخصية واختلاف الأساليب فى رحيل هيج، توفرت كل الأسباب لاختفاء العوائق على أثر اختيار جورج شولتز وزيرًا للخارجية. واتضح كذلك فى منتصف ١٩٨٢ أن الرئيس ريجان كان أدخل تعديلاً مهمًا على ميله المبكر نحو نظام لرسم السياسة الخارجية محوره وزارة الخارجية. كان مثل هذا النظام يعمل بنجاح فى إدارات سابقة ، ووجد قبولاً لدى ريجان لأسباب سبقت الإشارة اليها. وكانت قابلية نظام محوره بالخارجية للتطبيق تعتمد دومًا لا على اختيار شخص لديه الثقة بالنفس ويتحلى بالقدرة والتجربة كوزير للخارجية وحسب بل على تطوير علاقة تكاملية بين الرئيس ووزير خارجيته وعلاقة عمل تقوم على الاحترام والثقة المتبادلة وتقاوم جهود المستشارين السياسيين الآخرين للقضاء عليها.[٩] وكانت مثل هذه العلاقة قائمة بين أتشيسن وترومان، وبين دولز وإيزنهاور، وبين كيسنجر (كوزير للخارجية) وفورد. أما هيج فلم يطور مثل هذه العلاقة مع ريجان. ويمكن تحديد دور مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى لدوره بطريقة مستقرة وقابلة للتطبيق فى علاقته بالطريقة التى يختار الرئيس أن يحدد دوره هو نفسه بها ودور وزير الخارجية وعلاقة العمل بينهما.

وقبل أكتوبر ١٩٨٣ وعندما حل روبرت مكفرلين محل كلارك، كان الأخير أنهكته متاعب مهنة مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى. فانتهز الفرصة السانحة للتحرك إلى منصب وزارى كوزير للداخلية. وفى مدة العامين التى عمل فيها مكفرلين مستشارًا للرئيس لشئون الأمن القومى، تمكن من تعزيز موقفه تدريجيًا ، وأدى المهمة الصعبة للوساطة فى الصراعات السياسية الكبرى بين وزيرى الخارجية والدفاع، كما حقق مكفرلين تقدمًا مهمًا فى كسب ثقة الرئيس واستمالة أذنه. وتحرك ببطء رفعالية

فى طريق دعم نفوذه وسلطته[١٠] ، إلا أن مكفرلين وجد نفسه فى حالة إحباط دائم فى فترة السنة الأولى من رئاسة ريجان الثانية بسبب التغييرات التى أدخلها دونالد ريجان على إدارة البيت الأبيض، والذى حل محل جيمس بيكر كرئيس لموظفى البيت الأبيض بعد الانتخابات. وحين دعت الحاجة إليه ولاستغلال الفرص التى أتاحتها قمة ريجان - جورباتشيف فى نوفمبر ١٩٨٥، لم يكن مكفرلين قادراً على احتمال الإحباطات التى سببها له منصبه، فاستقال، واستبدل به نائبه الأدميرال جون بويندكستر الذى كان يفتقر إلى الخبرة العريضة والثقافة السياسية والصيت اللازم للتعامل مع المهام الصعبة التى واجهت أسلافه فى منصب مستشار الرئيس ريجان لشئون الأمن القومى.

وقبل الحديث عن المصير الذى آل اليه بويندكستر، من المفيد أن نشير إلى بعض الملاحظات المتصلة بضعف أسلوب إدارة ريجان. كان النمط الشكلى لرئيس هيئة موظفى البيت الأبيض ، والذى تبناه الرئيس ريجان فى تنظيمه لنظام اتخاذ القرار السياسى للبيت الأبيض يختلف فى العديد من جوانبه عن النمط الذى تبناه إيزنهاور. كان إيزنهاور يعطى مكانة مهمة لنظام مجلس الأمن القومى الرسمى ولدور وزير الخارجية فى الشئون الخارجية؛ فكان يمارس قيادة هادئة وحازمة لكى يضمن استجابة الجهاز الرسمى والوزراء لوجهات نظره السياسية فيما يتعلق بالقضايا الكبرى. وعلى النقيض من ذلك كان ريجان ينأى بنفسه لدرجة خطيرة عن رسم السياسة الخارجية شكلاً ومضموناً . وكان إيزنهاور - على عكس ريجان - يحدد دور مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى بصورة تكمل دوره وأسلوبه القيادى الخاص. فكان يمكن مستشاره الخاص من أداء دور "المدير والحارس" الفعال للنظام. وكانت النتيجة أن حقق البيت الأبيض تحت رئاسة إيزنهاور تنسيقا فعالا فيما بين وزارتى الخارجية والدفاع وهيئات أخرى. أما ريجان ففشل فى السنوات الست الأولى من ولايته فى تكوين نمط يجب أن يتكاتف فى ظله مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى ووزيرا الخارجية والدفاع للتكامل وتعويض مشاركته المتواضعة فى عملية رسم السياسة الخارجية بدلاً من العمل على تفاقم المخاطر التى تستتبعها. كما أن غرام ريجان بترحيل المسؤولية إلى مستشاريه الموثوق بهم، وهو اتجاه أفاده فى سنوات

ولايته الأولى أدى إلى ظهور مشكلات جوهرية جديدة عندما أتى بدونالد ريجان كرئيس لموظفى البيت الأبيض ليحل محل جيمس بيكر، وهو المسئول السياسى المثقف الماهر.

وعلى الرغم من إجبار وزير خارجيته على الاستقالة وتغيير أربعة مستشارين لشئون الأمن القومى، فإن شعبية ريجان الطاغية ورئاسته ظلتا دون مساس فى سنوات رئاسته الخمس الأولى، واحتفظ بإمكانية إنهاء فترة رئاسته الثانية بسجل مقبول فى مجال السياسة الخارجية. وتمت المجازفة بكل هذا حين اتضح فى شتاء ١٩٨٧/٨٦ أن البيت الأبيض كان يستعين بعناصر من مجلس الأمن القومى لبيع أسلحة لإيران فى مقابل تسهيل إطلاق سراح الرهائن الأمريكيين فى لبنان ، وأن جزءاً من عوائد هذه الصفقات كان يتم تحويله إلى الكونترا بأمريكا الوسطى. وسرعان ما تمت إقالة مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى جون پويندكستر ومرءوسه العقيد أوليڤر نورث اللذين كانا يشرفان على هذه الأنشطة. وبظهور تفاصيل مسألة إيران والكونترا سرعان ما تركزت الأضواء على ضعف أسلوب ريجان والعيوب الخطيرة فى نظامه لاتخاذ قرارات السياسة الخارجية. وتم تسجيل هذه الانتقادات وتوثيقها فى التقرير الذى أعدته لجنة تاور التى كانت تكونت بأمر من الرئيس لإظهار كل الحقائق الخاصة بفضيحة إيران والكونترا وتقديم التوصيات لتحسين نظام مجلس الأمن القومى. وحتى قبل أن تنتهى لجنة تاور من تقريرها كان الرئيس قد عين فرانك كارلوتشى صاحب الخبرة الحكومية الرفيعة المستوى بدلاً من جون پويندكستر وسرعان ما تحرك المستشار الجديد لشؤون الأمن القومى لإعادة تنظيم طاقمه وإحلال عدد من موظفيه.

ومن بين الضحايا كان رئيس موظفى البيت الأبيض لإدارة ريجان الذى شغل هذا المنصب بعد إعادة انتخاب الرئيس. وكان أسلوب دونالد ريجان وأداؤه موضع نقد شديد حتى قبل ظهور فضيحة إيران والكونترا. وعلى الرغم من عدم تورطه الشديد فى هذه القضية، فإنه أضير من جرائها وأعفاه الرئيس من منصبه على الرغم من تردده بعد إصدار لجنة تاور لتقريرها بقليل. وربما كان على مدير وكالة المخابرات

المركزية وليام كيسى أن يستقيل أيضًا لولا أن أزاحه مرض عضال عن مسرح الأحداث قبل ظهور الحقائق الكاملة عن مدى تورطه.

وكان بديل دونالد ريجان، وهو السناتور هاورد بيكر، يعد اختيارًا جيدًا للمنصب. وبالتعاون مع كارلوتشى أسهم بيكر بدور فى إعادة الثقة إلى عمل موظفى البيت الأبيض؛ فخرج الرئيس نفسه من فترة من شبه العزلة ، وكافح فى سبيل إعادة تأكيد قيادته. وفى أوائل ربيع ١٩٨٧ كانت الاحتمالات بالنسبة للرئيس ورئاسته مشكوكًا فيها لاتزال. فكانت البلاد تنتظر نتائج التحقيقات التى تجرى على يد المدعى الخاص لورانس والش وعدد من لجان الكونجرس. وظلت الاحتمالات قائمة بأن تؤدى النتائج إلى إنزال أضرار أفدح بمصداقية الرئيس وسمعته.

هوامش

(١) قام بتوصيف هذه الأنماط الإدارية وتقويمها ريتشارد جونسن فى *Managing the White House* (نيويورك، ١٩٧٤)، وخاصة الفصلان الأول والثامن. ويقدم ستيفن هيس فى كتابه *Organizing the Presidency* (واشنطن، ١٩٧٤) مناقشة مفيدة عن تطور الرئاسة الحديثة وأساليب عدد من الرؤساء.

(2) Richard Fenno, *The President's Cabinet* (N.Y. 1959), pp. 44-46.

(٣) تم اقتباس الأرقام فى هذا الفصل (باستثناء تلك الخاصة بوصف النمط الشكلى لدى نيكسون) مباشرة وبقدر طفيف من التعديل من: John Q, Johnson, "Communication Structures Among Presidential Advisors" (بحث تم تقديمه فى سمينار عقد بجامعة ستانفورد فى سبتمبر ١٩٧٥).

(٤) تتطلب المادة المتاحة بمكتبة إيزنهاور مراجعة جوهرية للصورة التقليدية التى تصور إيزنهاور كرجل عسكرى غير سياسى ولا دراية له بمسئولياته التنفيذية ويتسم بالسذاجة فى فن الحكم. فظهر أسلوب تنفيذى مختلف يشير إليه فريد جرينشتاين باسم "أسلوب اليد الخفية" لإيزنهاور ، والذى سعى من خلاله إلى تحقيق أهدافه بأسلوب غير مباشر (Fred I. Greenstein, "Presidential Activism: Eisenhower Style) بحث مقدم لمؤتمر ١٩٧٩ لجمعية ميدويست للعلوم السياسية، يناير، ١٩٧٩.

(5) *Johnson, Managing the White House, pp. 210-211.*

(6) Don Bonafede, :Brzezinski - Stepping Out of His Backstage Role", National Journal (15 Oct., 1977): 1598.

(٧) لمزيد من المعلومات عن جوانب شخصية كارتر وآرائه التى أثرت عكسيًا على بناء نظامه الاستشارى وأدائه بصورة عامة، انظر سلسلة المقالات التى نشرها كاتب خطبه جيمس فالوز James Fallows, "The Passionless Presidency", The Atlantic Monthly (May & June 1979.

(8) *Johnson, Managing the White House, Ch. 8.*

أعيدت صياغته بشىء من التعديلات والاضافات فى The Stanford Business School Alumni Bulletin (Fall 1973).

(٩) لمزيد من المناقشات النقدية لنظام رسم السياسة الخارجية المتمركز بالخارجية، انظر Leslie Gelb, "Why not the State Department?", The Washington Quarterly (Autumn 1980).

(١٠) انظر مقال لزلى جلب والمنشور فى نيويورك تايمز بعنوان "Taking Charge: The Rising Power of National Security Adviser R. McFarlane", New York Times (May 26, 1985).

الفصل التاسع

الرئاسة وإغراءات الملكية

أرثر شليزنجر (الابن)

أعلنت الرئاسة الملَكية عن عودتها بعد ثلاث عشرة سنة من سقوط ريتشارد نيكسون، وتذكرني كل من العودة الأخيرة للمكانة العظمى للرئاسة و رد الفعل المضاد له في الأيام المحمومة الأخيرة من رئاسة نيكسون حين كتبت The Imperial Presidency (الرئاسة الملَكية) ؛ حيث كنت أرى ولازلت أن الدستور الأمريكي يتحدث عن رئاسة قوية داخل نظام قوي من المسئولية. وكان عنوان كتابي يشير إلى ما يحدث عندما يختل التوازن الدستوري بين السلطة الرئاسية والمسئولية الرئاسية لصالح الأولى.

وينبع التهديد الدائم للتوازن الدستوري من السياسة الخارجية. وفي مواجهة المبادرات الرئاسية في الداخل، أبدى الكونجرس والمحاكم (وهي الأجهزة الحكومية المتوازية في فصل السلطات) ثقة زائدة في معلوماتهم وآرائهم. أما في مواجهة المبادرات الرئاسية في الخارج، فنجد الكونجرس والمحاكم بالإضافة إلى الصحافة والرأي العام بصورة عامة يفتقدون الثقة في معلوماتهم وآرائهم وأحكامهم، وبالتالي اتجهت الميول في السياسة الخارجية إلى ترك السلطة والمسئولية للرئيس.

كانت الرئاسة تنتعش دائمًا في أوقات الحرب. قال وليام سيوارد وزير الخارجية ذات مرة لصحيفة لندن تايمز إبان الحرب الأهلية: «إننا ننتخب ملكا كل أربع سنوات ونسلمه سلطة مطلقة في حدود معينة يمكن له أن يفسرها حسبما يتراءى له». ولكن كان السلام في الماضي يثير ردود أفعال ضد التجاوزات التنفيذية؛ ففي خلال اثنتي

عشرة سنة، شحبت نظرية سيوارد عن الملكية الانتخابية ، وتميزت حقبة الحرب الأهلية «بحكم الكونجرس» حسب قول بروفسر وودرو ويلسن.

وبعد ١٨٩٨ أعادت الحرب الأسبانية الأمريكية فيضًا من السلطات إلى الرئيس والرئاسة. وفى الطبعة الخامسة عشرة لكتاب Congressional Government (حكومة الكونجرس)، يوجه ويلسن الانتباه إلى «السلطة المتزايدة المخولة للرئيس بالانغماس فى السياسة الدولية». وعندما تصبح السياسة الخارجية الهم الأول للدولة، يشير ويلسن إلى أن المسئول التنفيذى «يجب أن يكون مرشداً لها؛ فيجب عليه أن يعلن كل رأى مبدئى ، ويتخذ الخطوة الأولى ويقدم المعلومات للتصرف فى ضوئها، ويقدم اقتراحات ويسيطر على إدارتها». وفى غضون خمس عشرة سنة أخرى أعطت الحرب العالمية الأولى لويلسن الذى تولى الرئاسة الفرصة لممارسة هذه الامتيازات الملكية تقريبًا، ثم أدت صحوة ما بعد الحرب إلى إحياء سيطرة الكونجرس. وفى الثلاثينيات فشل روزفلت – وهو الرئيس الذى يعد عظيما حاليًا – فى منع الكونجرس من سن التشريع الصارم الذى يقضى بالحياد ، والذى وضع أمريكا وسياستها الخارجية فى رداء من الجبس ، بينما أطلق هتلر يده فى أوروبا .

وظلت أمريكا منذ بيرل هاربر تعيش فى ظل أزمة دولية مزمنة ومكثفة. وتحولت الرئاسة الملكية التى كانت يوما ظاهرة عابرة من ظواهر أوقات الحرب إلى مؤسسة. وأوضح مؤشرات تعاظم سلطات الرئيس تحول سلطة إعلان الحرب من الكونجرس حيث نص الدستور على تخويلها للرئيس. وفى شهر يونيو المرير من عام ١٩٤٠ عندما طلب رئيس الوزراء الفرنسى عون أمريكا ضد حملة هتلر الخاطفة، قال روزفلت إن الولايات المتحدة ستواصل إمداداتها طالما واصلت فرنسا مقاومتها، وأضاف قائلاً: «هذه التصريحات لا تتضمن التزامًا عسكريًا؛ فالكونجرس وحده له الحق فى إصدار مثل هذه الالتزامات». كم يبدو هذا الشعور عتيقًا اليوم!

وفيما بعد قرر الرؤساء ترومان وجونسن ونيكسون وريجان أن سلطة إرسال قوات للحرب تعد حقًا للرئاسة ولا تحتاج إلى إذن من الكونجرس، بل ذهب نيكسون بامتيازات الرئاسة إلى حد أبعد عندما استغل سلطات الرئيس المخولة له فى الأزمات

الدولية وحولها ضد خصومه فى الداخل. فتضخمت دعوى السلطة الرئاسية المتأصلة فى أيدى نيكسون ، وتحولت إلى وهم بأن الرئاسة فوق القانون وفوق الدستور.

وتحت ضغط مؤقت بمنع حدوث ڤيتنام أخرى أو واترجيت أخرى، أصدر الكونجرس بعض القوانين المصممة لاستعادة سلطاته المفقودة وتفكيك نظام السرية التنفيذية وضمان محاسبة الرئاسة مستقبلاً. وكان "قرار سلطات الحرب» لعام ١٩٧٣ يُقصد به تقييد الميول الاستبدادية لإعلان الحرب. وقام الكونجرس بتشكيل لجان مختارة لمراقبة أنشطة وكالة المخابرات المركزية، وأضفى حيوية جديدة على "قرار حرية تداول المعلومات"، وفرض أولوياته الخاصة -حقوق الإنسان والحد من الانتشار النووى مثلاً- على السياسة الخارجية التنفيذية.

وبدا الاضطراب واضحًا على الرئاسة لبعض الوقت، وثبت عجز خليفتى نيكسون (فورد وكارتر) عن السيطرة على الإحباطات المتضاربة فى عصرهما. وفى أواخر السبعينيات كانت الجمهورية يستهلكها اهتمام عكسى، وهو أن الرئاسة كانت أصبحت أضعف من أن تفى بمسئولياتها. وفى عام ١٩٨٠ قال الرئيس الأسبق فورد فى منتدى عام: «ليست لدينا رئاسة ملَكية، بل لدينا رئاسة معرضة للخطر». وبعد ست سنوات، تحول الاهتمام عن ضعف الرئاسة إلى تضخم الرئاسة. فقال رونالد ريجان إن الرئاسة ليست منصبًا مفلسًا». وتبين أن استعادة الكونجرس لسلطاته بعد ووترجيت لم تكن إلا سرابًا كبيرًا؛ إذ لم يكن "لقرار سلطات الحرب" أى أثر على تقييد الرؤساء عن إرسال قوات إلى الحرب سواء فى لبنان أو جرانادا أو ليبيا. وأعاد ريجان بناء نظام السرية، وأعاد وكالة المخابرات المركزية إلى عهد الخزى، فجعل منها جيشًا خاصًا للرئيس وأوفدها دون إذن من الكونجرس للإطاحة بالحكومة فى نيكاراجوا.

وللهرب من الالتزام الصورى للمخابرات لرفع تقارير بأفعالها الشائنة إلى لجان المراقبة البرلمانية وللالتفاف حول قوانين البلاد قام ريجان بتحويل مجلس الأمن القومى من هيئة تنسيق سياسات إلى هيئة عمل، وسمح لها بالانغماس فى تمثيلية إيران - نيكارجوا. وبعد أن وضعت الإدارة وحدة الولايات المتحدة ومصداقيتها فى

أيدى الثقاة الإيرانيين، كان انكشاف الفضيحة أمرًا محتومًا. وبعد أن بدأ هتك الأستار، لجأت الادارة إلى تقديم مبررات ناقصة ومضللة وأحيانًا زائفة لتصرفات أعضائها.

وأدى رد الفعل تجاه اغتصاب السلطة إلى رد فعل مضاد كما حدث فى أعقاب واترجيت، فبدأنا نسمع مرة أخرى أن الرئاسة نفسها فى خطر، وأن إجراء تحقيقات حماسية فى انتهاكات الإدارة التنفيذية سيؤدى إلى إصابة مؤسسة الرئاسة بالشلل. وأدى الفشل المتتالى لخامس رئاسة بالبعض إلى استنتاج أن الخلل المصيرى لايكمن فى الأفراد الشاغلين للمنصب، بل فى المنصب نفسه، وهى مخاوف كئيبة؛ فإذا فكر أى رئيس فى الإقدام على تصرفات حمقاء على المدى القريب، فلا شك أن مؤسسة رئاسية كسيحة أفضل للدولة من مؤسسة رئاسية هوجاء لا تندم ولا يطالها عقاب. كما أن كبح جماح الرئيس الذى يقدم على تصرفات حمقاء لا يعنى إعاقة منصب الرئاسة؛ فردود الأفعال ضد واترجيت لم تمنع ريجان من تحقيق النجاح فى فترة رئاسية أولى، وما كانت لتعوق فورد وكارتر لو كانا أقدر من ذلك.

ولا يستطيع المرء أن يستنتج من رئاسة فاشلة أخرى أن هناك خللاً جوهريًا فى النظام؛ فالدستور لم يقدم ضمانات لمواجهة العجز الرئاسى أو الحمق أو الإجرام لدى أى رئيس، إلا أنه يمكن أن يضمن فى ظل فصل السلطات وجود قوى تصحيحية تعيد التوازن الدستورى إذا قام أى رئيس بإساءة استعمال سلطاته. وكما قال سام إرڤن أيام واترجيت: «من أعظم مميزات سلطات الحكومة الثلاث المنفصلة صعوبة انتشار الفساد فى الأفرع الثلاثة مرة واحدة». وتقوم الصحافة باعتبارها سلطة رابعة فعليًا بمهمة دعم عملية التقويم بقوة.

ولا داعى للخوف من أن يؤدى الذعر الراهن من الرئاسة الملَكية إلى إلحاق أضرار دائمة بالمنصب؛ فالرئاسة الأمريكية محصنة ضد الدمار، وهو ما يعود إلى أسباب وظيفية. ففصل السلطات وتوزيعها بين ثلاثة أفرع بالتساوى يتم التنسيق بينها نظريًا يؤدى إلى اتجاه متأصل من الجمود والتورط. ويجب على الجهاز التنفيذى أن يمسك بزمام المبادرة إذا كان يجب على النظام أن يتحرك. هذا ما قصده واضعو

الدستور. يقول ألكزاندر هاملتن فى *Federalist Papers* (الأبحاث الفدرالية): «إن حيوية الرئيس تعد ميزة رائدة فى تحديد الحكومة الجيدة».

كما أن نمو حق المبادرة الرئاسية نجم عن الجشع الرئاسى وعن الضرورات التى يفرضها حكم مجتمع فى حالة تعقيد مطرد. وتنمو قوة الولايات المتحدة لتصبح قوة قارية وصناعية وفى النهاية قوة عالمية، ازدادت المشكلات التى تواجه الحكومة القومية عدداً وحجماً وإلحاحاً. ولا سبيل لحل معظم هذه المشكلات دون قيادة تنفيذية قوية.

ويكمن السبب الثالث لصمود الرئاسة ضد الدمار فى سيكولوجيا الديمقراطية الجماعية؛ فالشعب الأمريكى يكنُّ دائمًا مشاعر متضاربة تجاه الرئاسة؛ فهو ينتقد الاستبداد الرئاسى عامًا ، ويطالب بزعامة رئاسية فى العام التالى. وعلى الرغم من كفاءته فى صب اللعنات على الرؤساء – وهى كفاءة تساعد على حفظ التوازن– فإنه يميل للإيمان والإعجاب بهم. فكان نجاح ريجان فى فترة رئاسته الأولى يعد تعبيراً عن رغبة قومية عارمة فى أن ينجح الرؤساء حتى عندما اقترح اتخاذ سياسات تافهة يعارضها معظم الأمريكيين كما أظهرت استطلاعات الرأى.

إن الرئاسة باقية، لكن السؤال الحقيقى هو: ما الذى يؤدى بالرؤساء الأمريكيين إلى إغراء الاستبداد؟ فالسلطة تخرج من يد الكونجرس لتستقر فى البيت الأبيض عندما ترى الرئاسة الأمريكية نفسها منقذاً لعالم يتطلب الخطر المميت فيه انتشاراً سريعًا للقوات والأسلحة واتخاذ القرارات وراء جدران من السرية. فإغراء الاستبداد ينجم عن سياسة خارجية عالمية ترى فى نفسها رسول الخلاص. فمنذ عشرين عامًا مضت قامت إحدى اللجان التشريعية التابعة لمجلس الشيوخ بتشكيل «لجنة فرعية لفصل السلطات» برئاسة السناتور إرڤن. وفى ١٩٧٣ أعلنت لجنة إرڤن الفرعية أن «تحرك الولايات المتحدة صوب مقدمة سياسة توازن القوى الواقعية فى الشئون الدولية تم على حساب توازن القوى الداخلية الذى كفله الدستور».

ولم تذكر اللجنة الفرعية ما إذا كان هذا الثمن ضرورياً، لكن السياسة الخارجية الحذرة والقائمة على توازن القوى والقاصرة على المصالح الحيوية للبلاد لا تتناقض مع

مبدأ فصل السلطات. أما السياسة الخارجية القائمة على فكرة الخلاص ، والتى تهدف إلى تخليص العالم وتوريط البلاد فى حروب لاطائل من ورائها فهى شىء آخر. فكانت ڤيتنام ونيكاراجوا وإيران هى النتائج المباشرة لفكرة خلاص العالم، وكانت واترجيت من نتائجها غير المباشرة.

إذا كانت مهمة أمريكا دعم عالم متداعٍ فيجب أن تتخذ لنفسها دستوراً جديداً آخر. وإذا كانت السياسة الخارجية القائمة على الفداء فهى تطيح بحدود الدستور الأمريكى الراهن. فحكمة واضعى الدستور أعظم مما نتصور؛ لأن مثل هذه السياسة لا أمل فيها ، ولن تجلب على الجمهورية الأمريكية إلا الكوارث. إذن فالضمان الحقيقى ضد عودة الاستبداد الرئاسى يتمثل فى إحياء الواقعية والاتزان وتحمل المسئولية فى إدارة السياسة الخارجية وشئونها.

الفصل العاشر

عصبة ريجان :
المؤسسات وقضية إيران والكونترا

ثيودور دريپر

(١)

من المفترض أننا نعيش اليوم عصر الرئاسة "الملَكية" الاستبدادية؛ فهذه حقبة يحاول الرؤساء فيها أن ينصبوا أنفسهم أباطرة، لكنهم يخفقون. وما المحاولة التى قامت بها إدارة ريجان وفشلت إلا مجرد أحدث هذه المحاولات، كما أن العناصر الأساسية فى جهود ريجان لم تكن جديدة؛ فمن الرؤساء الآخرين من استغل مجلس الأمن القومى و"مستشاره" وأساء استعمالها، ومن الرؤساء من أبقى على وزير خارجيته بمعزل عن السياسة الرئاسية عمداً، ومن الرؤساء من اتبع شتى السبل لتعمية الكونجرس عن تصرفاته، لكن هناك شيئًا جديداً فى "ظاهرة ريجان". وربما كانت عناصر المؤامرة الراهنة مألوفة، إلا أنها اتخذت شكلاً مختلفًا أكثر شؤمًا؛ فلدينا هنا مشروع رئيس "ملَكى" يمهد الطريق أمام مشروع عصبة رئاسية، وكانت الفترة الانتقالية مديدة.

فى دراسته عن الرئاسة "الاستبدادية"، بدأ آرثر شليزنجر قصته بالجدل الذى أثير حول سلطات الرئاسة فى إدارة جورج واشنطن. أما الأزمة الراهنة لسلطات الرئاسة فلها بعد مختلف؛ فهى أزمة لا تقتصر على السلطات المخولة للرئيس وحسب،

بل تشمل سلطات المحيطين به أو من يقفون خلفه ويتصرفون باسمه أيضًا. وتعود جذور الورطة الراهنة إلى جهود بذلها ما لا يقل عن سبعة من الرؤساء للتحرر من القيود الدستورية على منصبهم. يعود شليزنجر "بالانطلاقة الرئاسية" إلى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. فيؤكد أن "رؤساء ما بعد الحرب كانوا يرون فى مشاركة السلطة مع الكونجرس فى مجال السياسة الخارجية حطًا من قدر الرئاسة، ولو أن كلاً من إيزنهاور وكيندى كان أقل نشاطًا من ترومان وجونسن ونيكسون فى هذا المنحى".[1] ويلتمس هذا التفسير الأعذار لفرانكلين روزفلت عن "صفقة المدمرات" التى أبرمها مع بريطانيا عام ١٩٤٠ دون إذن من الكونجرس على أساس أنه أقدم على ذلك لأسباب وجيهة. ويبرئ شليزنجر روزفلت على أساس أن احتمال انهيار بريطانيا كان يمثل حالة طوارئ قومية حقيقية ، وأن روزفلت تشاور مع قيادات الحزبين الجمهورى والديمقراطى سرًا، لكن روزفلت كان يعلم أن الإجراء الذى اتخذه كان مريبًا من الناحية الدستورية.

إذن فنظام الرئاسة "الملَكية" نظام يعمل بأسلوب استبدادى، وينطبق هذا على الشئون الخارجية بصورة تفوق الشئون الداخلية بكثير، إلا أن الأمر ليس كذلك دائمًا. وطالما كان الاتجاه الانعزالى قويًا، قلت الدوافع والفرص أمام الرؤساء ليتصرفوا بصورة فردية. وبمجرد أن بدا ما يسمى "بمبدأ ترومان" لعام ١٩٤٧ ، وكأنه يقدم تصريحًا بالتدخل فى كل مكان بالعالم، كان الرؤساء أقل ميلاً إلى التقيد ، وخاصة فى فترات التراخى البرلمانى.

وقبل نهاية الحرب العالمية الثانية لم يكن بين يدى الرؤساء وسائل بيروقراطية لتنفيذ السياسات بأنفسهم. وربما أصروا على اتخاذ قرارات منفردة، ولكن لم يكن بإمكانهم تجاوز البيروقراطية القائمة فى سبيل تنفيذها، ولم يكن لدى روزفلت وكالة مخابرات مركزية أو مستشار للأمن القومى بين طاقم مساعديه؛ فلم تكن صفقة المدمرات سرًا على وزارة الخارجية أو الكونجرس أو غيرهما. وتم إنشاء وكالة المخابرات المركزية ومجلس الأمن القومى فى عام ١٩٤٧، والأخير برئاسة مستشار لشئون الأمن القومى ونما هذا المجلس بطاقمه المكون من عدد من الأفراد يصل إلى خمسين، وهو عدد كافٍ لتقسيم العالم كله بين متخصصيه. وبقيام هاتين الهيئتين، تمكن الرؤساء من أداء ما استحال عليهم من قبل.

ومرة أخرى، جاء التغيير على مراحل، وكانت مهمة وكالة المخابرات المركزية فى الأصل تنسيق معلومات المخابرات من الخارج والربط بينها وتقييمها ونشرها. وكانت مهمة مستشار شئون الأمن القومى تتلخص فى تنسيق الخيارات السياسية المتاحة للرئيس وتقديم التوصيات إليه. وكان هناك قرار اتخذ فى مرحلة مبكرة وأنذر بنهاية الدور التقليدى الطاغى لوزارة الخارجية فى عملية اتخاذ القرار السياسى الخارجى الأمريكى وتنفيذه. وكان جيمس بيرنز وزير خارجية ترومان يريد لوكالة المخابرات الجديدة أن تكون مسئولة أمام وزارة الخارجية.[٢] وعندما رفض طلبه احتفظت وكالة المخابرات المركزية باستقلالها على حساب وزارة الخارجية. وفى عام ١٩٤٨ تم إنشاء هيئة جديدة مرتبطة إلى حد ما بوكالة المخابرات المركزية وتسمى "مكتب تنسيق السياسات" شاركت فى أنشطة معلنة. وفى ١٩٥١ تم دمجها تماماً فى وكالة المخابرات المركزية التى كانت منذ ذلك الحين تقوم بتنفيذ عمليات معلنة.

كانت إدارة ترومان المسئول الأساسى عن هذه المستحدثات، إلا أن ترومان نفسه لم يكن يدرك ما قد تسفر عنه. وبعد إحدى عشرة سنة، غادر منصبه واعترف قائلاً: «لم يكن لديّ أية فكرة حين أنشأت وكالة المخابرات المركزية أنها سيزج بها فى عمليات تآمرية فى أوقات السلم». فلم يعد معجباً بما جنته يداه: «كان يعترينى القلق أحياناً من الأسلوب الذى تم به تحويل وكالة المخابرات المركزية عن مهمتها الأصلية. فقد تحولت إلى أداة تنفيذية وأحياناً واضعة للسياسات فى يد الحكومة»، وبعد أن شهد نتيجة فعلته تخلى عن رغبته فى وجودها بقوله: «أود أن تعود وكالة المخابرات إلى مهمتها الأصلية باعتبارها جهاز مخابرات وسلاحاً فى يد الرئيس، مثلها مثل أى شىء آخر مناسب فى هذا المجال، وأن تنهى عملياتها أو تستخدم فى مجال آخر». وفى النهاية يقول: «نحن كبرنا كدولة ونلقى الاحترام لقدرتنا على الحفاظ على مجتمع مفتوح وحر. وهناك شىء ما فى الأسلوب الذى تعمل به وكالة المخابرات المركزية يرخى ظلالاً على مكانتنا التاريخية، وأشعر أننا فى حاجة إلى تقويمه».[٣] وكتب إلى أحد المراسلين قائلاً: «تم إنشاء جهاز المخابرات على يديّ بغرض الحصول على كل المعلومات المتاحة للرئيس، ولم يكن الهدف منها أن تعمل كوكالة دولية تتورط فى أنشطة مريبة».[٤]

وزادت هذه الأنشطة ريبة. وحتى فى ظل رئاسة ريجان نجد الرئيس يزعم أنه لا يدرى كيف تمت هذه الأنشطة، إلا أن شيئًا واحدًا لم يفشل فى معرفته، وهو أنه استغل مستشاره لشئون الأمن القومى بدلاً من وزير الخارجية ليكون أداته المختارة فى إدارة السياسة الخارجية الأمريكية. ولو كان هذا الإحلال حدث لمرة واحدة لكان على الدرجة نفسها من الخطورة ، إلا أنه حدث مرارًا من قبل ولو لم يكن بالأسلوب المتطرف الذى اتبعه ريجان.

تم توجيه اهتمام كبير إلى تفاصيل قضية إيران والكونترا، فى حين لم يوجه اهتمام كافٍ إلى ما تعنيه بالنسبة لمؤسسات الحكومة الأمريكية وبنيتها. وبعد أن يطوى النسيان تفاصيل تحويل الأموال إلى الكونترا بمدة طويلة سيظل الثمن الذى تدفعه المؤسسات قائمًا. وإن شئنا أن نقوِّم مدى عمق المشكلة و حدتها فمن الضرورى أن ننظر إلى الوراء لنرى كيف تطورت عبر الربع قرن الأخير. وتعد أزمة المؤسسات هذه على درجة من الأهمية بالنسبة للرئيس ووزير الخارجية ومستشار الأمن القومى. والمنصبان الأولان قديمان قدم الجمهورية نفسها، أما المنصب الأخير فحديث العهد نسبيًا فى نظام الحكم الأمريكى.

(٢)

لم يبدأ منصب مستشار الأمن القومى فى الانطلاق إلا مع بداية ولاية كيندى فى عام ١٩٦١. شغل المنصب مكجورج بوندى الذى كان يضفى على البيت الأبيض قدرًا من النشاط فى مجال الشئون الخارجية «لم تكن وزارة الخارجية تقدر عليه فى السنوات الثلاث التالية» فى رأى كيسنجر، وذلك بمساعدة نائبه والت روستو. ويقال إن كيندى كان يريد فى بادئ الأمر لوزارة الخارجية أن تكون "بؤرة" الشئون الخارجية بكل جوانبها، إلا أنه سرعان ما "أصابه الإحباط" بسبب أدائها؛ ما حدا به إلى الاعتماد على بوندى وهيئة مساعديه أو على ثيودور سورنسن مستشاره الخاص. كان وزير الخارجية دين راسك وحاشية كيندى مختلفين كل عن الآخر فى التوجه والأسلوب حتى إنهم قلما كانوا يجتمعون على رأى واحد، وظلت آراء راسك

بالنسبة لكيندى نفسه عبارة عن "لغز".[٥] ويقول سورنسن إن راسك "كان يرضخ بصورة ودية لمبادرات البيت الأبيض وتدخله"، ولو كان كيندى عاش ليستمر لفترة رئاسة ثانية لأصبح بوندى "مرشحاً منطقياً لمنصب وزير الخارجية".[٦]

لم يكن كيندى أول رئيس يدير السياسة الخارجية من البيت الأبيض لا من وزارة الخارجية. فكان فرانكلن روزفلت هو الذى بدأ هذا النمط ، وجعل من وزير خارجيته كوردل هل مجرد صورة، إلا أن روزفلت لم ينشئ وكالة أو هيئة بديلة للشئون الخارجية، حيث كان يفضل أن يعمل من خلال مسئولين وزاريين آخرين، فى البداية من خلال سامنر ويلز مساعد وزير الخارجية، ثم من خلال أعضاء وزاريين آخرين أو مبعوثه الشخصى هارى هوبكنز، إلا أن روزفلت وأشباه الهيئات الخاصة بالشئون الخارجية إبان الحرب العالمية الثانية كانوا مسئولين عن تدهور وزارة الخارجية ومكانتها. واتبع نهجه كل الرؤساء الذين أرادوا أن يلعبوا دور وزير الخارجية بأنفسهم عن طريق اختيار وزراء خارجية ضعفاء يعتمدون على غيرهم فى تحقيق رغباتهم. وكان الرئيس الذى أضفى جديداً على هذا النظام هو ريتشارد نيكسون. وقد أخبرنا بذلك مستشاره لشئون الأمن القومى هنرى كيسنجر. كان نيكسون لا يكاد يعرف كيسنجر حين أسند إليه هذا المنصب. وكان اختياره لوليام روجرز وزيراً للخارجية نابعاً من الصداقة القديمة التى كانت تربطه به وباعتباره شريكاً قانونياً سابقاً. وحين اختاره كان يعرف مدى جهله بالشئون الخارجية. وسرعان ما أسند نيكسون إلى كيسنجر مهمة "بناء جهاز أمن قومى" بالبيت الأبيض. وكانت المنطقة التى اختارها نيكسون لنشاط روجرز هى منطقة الشرق الأوسط؛ لأنه كان يعلم فى ذلك الوقت أن أية سياسة نشطة بها كان محكوماً عليها بالفشل. وأدت "قناة الاتصال الخلفية" التى أقامها كل من نيكسون وكيسنجر مع السفير السوفيتى أناتولى دوبرينين إلى قطع وزارة الخارجية عن أهم مجالات الشؤون الأمريكية السوفيتية. وكما يقول كيسنجر، كان نيكسون يكذب على روجرز كثيراً، خاصة فيما يتعلق برحلة كيسنجر إلى الصين فى عام ١٩٧١ وإلى موسكو فى عام ١٩٧٢.

ولكن لماذا أهان نيكسون صديقه القديم؟ إن تبرير كيسنجر يقدم باعثاً مرَضياً. فيبدو أن روجرز كان فيما مضى "الشريك المهيمن نفسياً" فى هذه العلاقة. والآن كان نيكسون "يود أن يعكس الأدوار ويقيم علاقة يكون فيها هو المهيمن وظيفيا وجوهريا".

وكان نيكسون مستعداً للتعاون فى هذه الآلية المريضة التى كان هو المستفيد الأول فيها. ويعترف كيسنجر صراحة قائلاً: «أنا لا أقصد أن أقول إنى كنت أقاوم سلوك نيكسون تجاه مرءوسه الوزارى الأول. وكان وجودى يساعد على ذلك من الناحية الإدارية، وبعد ذلك قمت أنا بتشجيع هذا السلوك».

سابقة واحدة قام بها كيسنجر عادت لتنتاب وزير الخارجية جورج شولتز؛ إذ استعان كيسنجر بالسفير الأمريكى فى باكستان ليعد لرحلته إلى الصين دون أن يطلع أى منهما وزير الخارجية روجرز. وتمت الاستعانة بالسفير الأمريكى فى لبنان بالأسلوب نفسه ليساعد على إبرام صفقة الأسلحة مع إيران دون علم الوزير شولتز الذى اعترف بأنه "صُدم" حين علم بذلك، ثم اتخذ إجراءات للحيلولة دون تكراره. فاضطر شولتز إلى الاعتراض على اتخاذ سابقة كيسنجر كمبرر ليعامل معاملة روجرز بزعم أن كيسنجر كان فريداً من نوعه. ولكن لسوء الحظ، لم يكن فريداً فى أفعاله؛ فلو كان كيسنجر تولى منصب مستشار الأمن القومى أمام شولتز لما اشتكى شولتز.

كان كيسنجر يعرف أن ثم خللاً فى حركة الصين المسرحية. فاعترف فى مذكراته قائلاً:

> "إن وزارة الخارجية ينبغى أن تكون بؤرة السياسة الخارجية؛ فإذا لم يثق الرئيس فى وزير خارجيته فعليه أن يغيره لا أن يحل محله مستشار الأمن القومى. وإذا لم يكن يثق بوزارة الخارجية فعليه أن يجبر مساعديه على الإذعان، لا أن يقف حولها من خلال آلية مجلس الأمن القومى. ولكن إذا كانت هذه المسلمات فوق مستوى الجدل كمسألة نظرية، فإنها ليست سهلة التطبيق. وفى سبيل تحقيق التماسك الجوهرى للسياسة لابد من وزير خارجية قوى يكون فى الوقت نفسه مهيأ تمامًا لتنفيذ الرغبات الرئاسية لا على المستوى الرسمى وحسب بل فى كل الفروق الدقيقة".(٧)

إذن كانت غلطة وزير الخارجية روجرز أنه كان أضعف من أن يقوم بتنفيذ الرغبات الرئاسية، لكن نيكسون كان اختار وزيراً ضعيفا للخارجية عن عمد ثم بدأ

فى إضعافه من خلال معاملته بازدراء سافر وحرمانه من مسـؤولياته الدستورية. أما بالنسبة للسرية التآمرية التى أحاطت برحلة كيسنجر الأولى إلى الصين فى عام ١٩٧١؛ فلم تكن مطلبًا أو رغبة من جانب الصينيين. فكانوا فى الحقيقة «متشككين لأقصى درجة تجاه رغبته فى الكتمان»، بل كانت كلها مصممة للاستهلاك الأمريكى ولمواجهة الرأى العام الأمريكى بأمر واقع.

كان نيكسون يعتبر نفسه خبيراً عظيماً فى الشئون الخارجية. أما كارتر فلم تكن تساوره مثل هذه الأوهام، لكنه كان يود هو أيضًا أن يبدو مسيطراً على سياسته الخارجية، ومن ثم اختار وزيراً للخارجية - سيروس ڤانس - لا يقف حجر عثرة فى طريقه. وكان مستشاره لشئون الأمن القومى - زبجنيو بريجينسكى - مصمماً منذ البداية على أن يكون العنصر الأساسى للرئيس فى السياسة الخارجية. وسرعان ما سعى بريجينسكى إلى تجميد نشاط وكالة المخابرات المركزية فى المعلومات اليومية للرئيس. فأصر على أن يقدمها له كل صباح بدون حضور طرف ثالث. وكان يعتبر نفسه الناصح الأمين لكارتر، وكان فى الأشهر الأولى يعطيه دروسًا فى "القضايا الفكرية أو الإستراتيجية". وكانت هيئة موظفى مجلس الأمن القومى برئاسة بريجينسكى تسيطر على محصلة القرار السياسى لكل من وزارتى الخارجية والدفاع وأنشطة وكالة المخابرات المركزية. وكان الخلاف بين بريجينسكى والوزير ڤانس يتفاقم حول القضايا الرئيسة. وكان ڤانس عاجزاً أو غير مستعد لإثبات ذاته، وشرح بريجينسكى موقفه فيما بعد قائلاً:

> «كان إحجام ڤانس عن الحديث العلنى وعن تقديم تفسير فكرى عام لما كانت إدارتنا تسعى إليه وافتقار كارتر إلى الاستعداد للقيام بالأمر بنفسه، كلها كانت عوامل دفعتنى إلى الصدارة».

ويضيف قائلاً: «ولن أدعى أنى كنت أقاوم بشدة». وأخيراً لم يعد ڤانس يحتمل المزيد؛ فاستقال نتيجة لخلافه ومعارضته للمهمة المشئومة لإنقاذ الرهائن من السفارة فى تهران؛ فكان «مجرد وزير خارجية آخر قضى فى منصبه أربع سنوات يائسة ومهينة» على حد وصف مستشار الأمن القومى فيما بعد.(٨)

وكان أول وزير خارجية لريجان وهو ألكزاندر هيج ضحية أخرى. كان هيج نائباً لكيسنجر في هيئة موظفي مجلس الأمن القومي. ومن ثم كان على دراية تامة بالتنافس والتهديد الذى تمثله تلك الهيئة لوزير الخارجية. وعندما شغل منصبه حسب كلامه هو أخبره الرئيس بأنه سيكون "المتحدث الرسمي" الوحيد في الشئون الخارجية، وقال له «لن أكرر حكاية كيسنجر وروجرز». كما أكد له ريجان أن مستشار الأمن القومي الجديد ريتشارد آلن «سيقتصر على التنسيق بين المسئولين». ولم تكن هناك على ما يبدو مشكلات كبيرة بين هيج وآلن. فقد حرم كلاهما من الاتصال المباشر بالرئيس، وهو السبب الذى اعتبره هيج فيما بعد العامل الأساسى في إزاحتهما معًا. وعزا هيج الكوارث التى ألمت به طوال فترة شغله لمنصبه إلى هيئة موظفي البيت الأبيض وخاصة جيمس بيكر ومايكل ديفر أو كما يقول هيج نفسه «بيكر وديفر وصنائعهما». ونظراً لحرمانه من الاتصال بالرئيس وخضوعه لسيطرتهما فيما يتم نقله إلى الرئيس؛ فقد ظل هيج في حالة شلل «لعدم معرفته بأساليب الرئيس وعدم درايته بمنهجه الفكرى وعدم وجود فرصة لمناقشة السياسات معه بالتفصيل». وينطبق هذا أيضًا على بعض أسلافه وعلى مدى معرفتهم ودرايتهم بالرئيس الذى اختارهم.

وبعد رحيل آلن عن منصبه كمستشار للأمن القومي في يناير ١٩٨٢ واجه هيج منافسًا حقيقيًا وتهديدًا كبيرًا من خليفته وليام كلارك الذى اتخذ من روبرت مكفرلين نائبًا له. وكما يروى هيج القصة بدأ كلارك يتجاوزه إبان أزمة لبنان في العام نفسه. وسرعان ما أحس هيج بالقلق إزاء هذا الموقف ؛ حيث «اتخذ أحد مساعدى الرئيس (كلارك) لنفسه سلطات الرئيس في حين أنه مجرد مساعد محدود التجارب والدراية بالطبيعة المتقلبة للصراعات الدولية (كأزمة فوكلاند في ذلك الوقت)». ودون كلارك مسودة رسالة موجهة إلى إسرائيل نيابة عن الرئيس الذى قام بتوقيعها دون عرضها على هيج، ولكن في النهاية قام هيج نفسه بتشويه الوضع الدستورى لوزير الخارجية حتى أنه عبر عن وجهة نظره قائلاً: «لا يهم في الحقيقة ما إذا قام وزير الخارجية أو مستشار الأمن القومي أو أى مسئول آخر بتنفيذ السياسة الخارجية للرئيس ، ويتحدث باسم الإدارة في هذه الأمور». ويبدو أن الرئيس "الملكى" المستبد كان مسموحًا له

بالاستعانة بأى شخص ليجعل من وزير الخارجية مجرد صورة بدلاً من كونه "نائبًا".(٩)

ولم يكتب للرئاسة "الملكية" أن تولد؛ فقد قطعت رئاسة كيندى وجاء جونسن لمجرد الحداد على ڤيتنام. وافتضح نيكسون وتم خلعه عن عرشه، ولم يكن كارتر ناجحًا بما يكفى للفوز بفترة رئاسة ثانية، وتكشف ريجان عن صنم أجوف أسلم صلاحياته وسلطاته لغيره، ولكن على الرغم من فشل الرئاسة المستبدة فى الظهور إلى الوجود، إلا أن الرؤساء شوهوا مؤسسة الرئاسة التى ورثوها بسعيهم الدائب إلى التخلص من الشيكات والحسابات المصرفية فى إدارة الشئون الخارجية. وتزامن تضخم الطموحات الرئاسية فى السياسة الخارجية مع توسع القوة العالمية للبلاد. وكان هذا التوسع الذى لم يخطر على بال الرؤساء قبل الحرب العالمية الثانية قد جعل من السياسة الخارجية المحك الأول لقياس عظمة الرئيس. وقام الرؤساء عنوة بتنصيب وزراء خارجية ضعاف أو بالتخلص ممن لم يحنوا رءوسهم أمام رغبتهم فى التحرر من القيود التقليدية أو الدستورية. وكان آخر وزراء الخارجية الأقوياء جورج مارشال ودين آتشيسن فى عهد ترومان، وجون فوستر دولز فى عهد إيزنهاور. ولم يكن من المتصور أن يعاملهم الرئيس كما عومل رسك وروجرز وڤانس وهيج أو أن مارشال ودولز كان من الممكن أن يخضعا لمثل هذه المعاملة. والمصير الذى آل إليه الوزير شولتز يشبه مصير سائر وزراء الخارجية المحدثين ويختلف عن أى شىء مر فيما مضى. والبعد الإضافى هو الذى يستحق أقصى درجات الاهتمام فى سبيل فهم لغز إيران والكونترا.

(٣)

مع أن القضية برمتها يلفها الغموض، فإن النقطة الأساسية فيها واضحة ومؤكدة. ويمكن اليوم أن نعيد تركيب مختلف العناصر المكونة لها دون عون من التحقيقات التى يجريها الكونجرس أو مرافعات الأدميرال جون پويندكستر والعقيد أوليڤر نورث.

فى السابع عشر من يناير ١٩٨٦، قام الرئيس ريجان بالتوقيع على نتيجة "تحقيق" سرى أجرته المخابرات وسمح ببيع أسلحة وقطع غيار لإيران. وأمر الرئيس

أيضاً بعدم إطلاع الكونجرس وأربعة من الأعضاء الثمانية لمجلس الأمن القومي، وهم وزير الخارجية شولتز، ووزير الدفاع كاسپر واينبرجر ورئيس الأركان وليام كرو، ووزير الخزانة جيمس بيكر. أما الأربعة الذين كانوا على علم فهم جورج بوش نائب الرئيس، ووليام كيسى مدير وكالة المخابرات المركزية، وإدوين ميس المدعى العام، ودونالد ريجان رئيس موظفى البيت الأبيض. وبررت نتيجة التحقيق الحاجة إلى استبعاد الكونجرس بدعوى "الحساسية البالغة" و "المخاطر الأمنية". وبلغت سرية الأمر درجة صدور أوامر بالاقتصار على نسخة واحدة تحفظ بخزانة پويندكستر مستشار الأمن القومي.

ولم يجرِ هذا التحقيق فى غفلة من ريجان. ولا يمكن إدراك ذلك الأمر إلا بالعودة إلى اجتماعين سابقين لمجلس الأمن القومي؛ ففى السادس من ديسمبر عقدت مناقشة "عامة" لموضوع صفقات الأسلحة لإيران. ولم يكن موضوعاً جديداً بالنسبة للوزير شولتز. فقال إنه هو ومستشار الأمن القومى فى ذلك الوقت روبرت مكفرلين كانا يفكران فى الموضوع منذ يونيو من العام نفسه . ومهما كانت درجة معرفة شولتز أو عدم معرفته تم إرسال شحنة أسلحة أمريكية من إسرائيل فى أغسطس ١٩٨٥ بموافقة من الرئيس حسب قول مكفرلين، وشحنة ثانية فى سبتمبر. وفى اجتماع عقد فى ٦ ديسمبر عارض كل من شولتز ومكفرلين الاقتراح. وكان اعتراض شولتز قائماً على مبدأ؛ أما اعتراض مكفرلين فكان بسبب خيبة أمله فى تعاملاته السابقة مع الإيرانيين. وصدر القرار هذه المرة لصالح «الدخول فى حوار (مع الإيرانيين) إذا ما أطلقوا سراح رهائننا، ولكن دون بيع أسلحة لهم» على حد قول شولتز فى شهادته فى ٨ ديسمبر ١٩٨٦.

كان الرئيس مضطراً لسبب ما لإعادة فتح الموضوع؛ فدارت "مناقشة عامة" أخرى فى ٧ يناير ١٩٨٧، وفى هذه المرة اعترض كل من شولتز وواينبرجر صراحة على تغيير سياسة عدم بيع أسلحة لإيران، إلا أنه كان يدرك أنه فى ذلك الوقت سيخسر. وهكذا أدى اجتماع ٧ يناير إلى إصدار قرار سرى فى ١٧ يناير، وتم استبعاد كل من شولتز وواينبرجر والاثنان الآخران من التعاملات اللاحقة لمعارضتهم

لصفقات الأسلحة أو فتور حماسهم لها. على أى الأحوال صدر قرار ١٧ يناير الخطير بعد ستة أسابيع من المناقشات وتضارب الآراء.

وأيا كانت تقلبات ريجان فى عملية اتخاذ القرار السياسى، فقد اتخذ هذا القرار وهو على وعى تام بعواقبه ولا يمكن إلقاء المسئولية فيه على أحد غيره. وهناك ما يبرر الظن بأن كيسى كان أشد الأربعة المؤتمنين على القرار نفوذاً وحماساً. وتم إسناد مهمة تسويد نتائج ١٧ يناير إلى ستانلى سبوركين الذى كان مستشاراً عاماً لوكالة المخابرات المركزية ويعمل قاضياً فدرالياً فى الوقت الحالى. وكان الهدف المعلن من ذلك حجب وكالة المخابرات وآخرين عن مخالفة القانون الذى يقضى بحظر بيع أسلحة مباشرة إلى الإيران دون إطلاع الكونجرس.

كان المفترض فى الأحوال العادية أن يتم إسناد مهمة تنفيذ قرار ١٧ يناير للمخابرات التى كانت لديها كل الوسائل اللازمة للقيام بها، ولم يكن من الممكن تنفيذها دون عون منها فى كل الأحوال، إلا أن تجارب الماضى أدخلت الشك فى نفس وكالة المخابرات فأبدت رغبتها فى ضرورة وضع هيئة أقل حساسية فى الواجهة. وكان مستشار الأمن القومى وموظفوه يشاركون فى العملية باعتبارهم مسئولين أمام الرئيس وحده وليس أمام مجلس الأمن القومى، فضلاً عن الكونجرس، إلا أن بويندكستر ومساعده الأول العقيد أوليفر نورث لم تتوفر لهما الوسائل اللازمة لتنفيذ صفقة أسلحة ونقلها إلى إيران. فكانا عاجزين بدون عون من المخابرات، ولم يكن من الممكن الحصول على الأسلحة إلا من وزارة الدفاع.

وهكذا، ضبطت وكالة المخابرات المركزية نفسها على "موجة تأييد" لبويندكستر حسب وصف كيسى.(١٠) فطلبت المخابرات الأسلحة من وزير الدفاع الذى أصدر أمره للجيش بإخراجها من مخزونه الاحتياطى وتسليمها للمخابرات. أما الوزير واينبرجر فلم يوافق على الصفقة، وكان يعلم أنها رغبة الرئيس، فلم يفعل مايعرقلها. ومن منطلق اهتمامه بالشكليات كان يعلم أنه مقيد "بالقانون الاقتصادى" الذى يقضى بتداول الممتلكات بين الهيئات الحكومية؛ فأصر واينبرجر على دفع مبلغ اثنى عشر مليون دولار لوزارة الدفاع ثمناً للأسلحة، وهو مبلغ أقل كثيراً من الثمن الحقيقى لها،

لكنه كـان يقل بمليـونى دولار عن ثمن صـفـقـات الأسلحـة التى يجب إبلاغ الكونجرس بهـا، ثم تم نقل الأسلحـة إلى إسـرائيل ومنهـا إلى مكان آخـر على متن طائرة مستأجرة من شركات تخضع لسيطرة وكالة المخابرات المركزية. وتم إيداع الأموال المحصلة من الوسطاء الإيرانيين فى حسابات مصرفية بسويسرا. وكانت كل خطوة من خطوات التبادل يتم تنفيذها من خلال المخابرات المركزية، فى حين تمكن مديرها كيسى من تحويل المسئولية إلى مجلس الأمن القومى « الذى كان يدير هذا الشىء » كما زعم فيما بعد.

وهكذا تم تكوين ما يمكن تسميته "عصبة ريجان"، ولم تكن بزعامة شخصية واحدة فذة من نوعية كيسنجر. وكان عضواها الأساسيان شخصيتين عسكريتين غامضتين نوعًا ما – عمـيد بحرى وعقـيد عـامل. ولم يتمكنا من أداء أيـة مهمـة إلا بالتصرف باسم الرئيس ومن خلال المخابرات المركزية. حتى الوزير واينبرجر الذى كان لابد أن ساورته الشكوك فى الأمر حين طُلب منه "بيع" أسلحة لوكالة المخابرات المركزية، لم يأتمن إلا اثنين من أقرب مساعديه لتنفيذ العملية. وليس من المعلوم عدد من شاركوا بشكل مباشر فى الصفقة مع إيران بالإضافة إلى بويندكستر ونورث، ولكن لا يمكن أن يكونوا كثيرين؛ حيث تم اتخاذ إجراءات غير عادية لإبقاء الأمر قيد السرية، وهكذا ظلت لمدة أشهر.

ولم يكن تحويل الأموال إلى الكونترا إلا محصلة ثانوية للصفقة الإيرانية، وتم التحويل على يد العصبة التى كانت مغلقة على نفسها ومنعزلة عن سائر أجهزة الحكومة، بل عن وكالة المخابرات المركزية؛ حيث يؤكد مديرها أنه كان يمكن لفرد واحد أن يقوم بها. وكان أسوأ اتهام يوجه لنورث هو ارتكاب فعل غير قانونى، وهو إمداد الكونترا بأموال رفض الكونجرس التصديق عليها بناء على طلب من ريجان وكيسى، مما لايخالف تعديل بولاند الذى يحظر على الحكومة تقديم مثل هذه الأموال. وكانت خطيئة نورث بمثابة "لقيّة" بالنسبة لريجان؛ لأنها حولت الانتباه عن العصبة الحكومية التى شكلاها ومكنتهما من تحويل الأموال.

وكان الأهم من تحويل الأموال إلى الكونترا هو الضرر الذى لحق بالسياسة الخارجية الأمريكية. فظل المتحدثون الرسميون الأمريكيون سنوات يرددون إدانتهم لعقد صفقات مع الإرهابيين والدول الراعية للإرهاب وبيع الأسلحة لإيران. وفى أول أكتوبر ١٩٨٦ التقى وزير الخارجية شولتز فى نيويورك بوزراء دول الخليج العربى الست الأعضاء بمجلس التعاون الخليجي، وأكد لهم أن الولايات المتحدة تكثف جهودها لإحباط صفقات الأسلحة لإيران التى كانت مصدر خوف بالنسبة لهم جميعاً. وكانت الولايات المتحدة فى ذلك الوقت تبذل جهوداً سرية منذ عدة أشهر لبيع أسلحة لإيران بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ولم يكن شولتز يقصد الخديعة بالطبع، إلا أنه لم يكن عضواً بعصبة ريجان التى كانت تتبع سياسة خارجية مختلفة تماماً. وهكذا نشأت ظاهرة وجود سياستين خارجيتين أمريكيتين متناقضتين، إحداهما تتبعها العصبة والأخرى يتبعها وزير الخارجية. وكلتاهما من صنع الرئيس، ولكن كانت إحداهما صادقة ويوثق بها فى أول أكتوبر ١٩٨٦ عندما اجتمع شولتز بوزراء خارجية الخليج.

لم تكن العصبة تستطيع أن تعمل دون غض الطرف والموافقة من جانب من كانوا فى موقف القادر على المقاومة. فكان شولتز وواينبرجر وربما غيرهما أيضاً على علم و«بالدليل القاطع» على حد قول شولتز بأن الأسلحة فى طريقها إلى إيران. كانا يعرفان بالقدر الذى يريدان معرفته، وهو ما كان كافياً للادعاء بأنهما لم يعرفا الكثير. فطالما كانت هذه سياسة الرئيس، كان عليهما أن يغضا الطرف على الرغم من اقتناعهما بأن هذا كان أمراً مرفوضاً وليس له ما يبرره من جانبهما. وسمح واينبرجر لنفسه بأن يقول إن الرئيس تلقى نصيحة «غير مخلصة» ، وإنه «ليست هناك عناصر معتدلة نتعامل معها فى إيران»، لكنه كان سمح بتحويل الأسلحة إلى وكالة المخابرات المركزية لإرسالها إلى إيران، ووضع ولاءه للرئيس -على حد قول شولتز- فوق ولائه لمصالح بلاده.

(٤)

وتدلنا ردود الأفعال التى أثارتها ورطة الرئيس ريجان على ما تحمله من معاناة. فأثارت قضية إيران والكونترا مطالب بالولاء المطلق للرئيس واعتراضات ضد

الجمهوريين أو المحافظين عامة واتهامات ضد الكونجرس باعتباره الدور الأول ومبررات لتحويل غير قانونى للأموال.

وهناك رد فعل آخر أثاره تشارلز كراوتهامر بصحيفة *نيو ريبابلك* ويمس تلك المشكلة. فيقول: «هذه القضية ليست أزمة ريجان أو أزمة رئاسية، بل هى أزمة أمريكية راهنة تكمن جذورها فى حاجة أمريكا إلى التصرف كقوة عظمى وإلى الترفع عن مثل هذه الصغائر». ويوضح قائلاً: "المشكلة ليست الديمقراطية؛ فالديمقراطية أداة ودورها الحقيقى نقل الإرادة الشعبية. المشكلة هى الإرادة الشعبية الأمريكية المنقسمة على نفسها حول مدى قبول مسئوليات القوة العظمى". وفى النهاية يعرض كراوتهامر القضية فى صورة مأزق فى قوله:

> "فالرئاسة تجد نفسها فى الالتزام الثابت بالوفاء بتعهداتها كقيادة لقوة عظمى أو الوفاء بالتزاماتها كقيادة للديمقراطية. وفى هذا الموقف الاختيارى، ينبغى على الرئيس أن يختار الخيار الأول، لكن عملية الاختيار ذاتها مصدر أزمتنا الراهنة وليست هوية الرئيس أو أسلوبه فى الإدارة".(١١)

وهذه الرؤية تبرئ ساحة كل رئيس وكل "أسلوب إدارة" بإلقاء التبعة على "الاختيار". وحتى إن سلمنا جدلاً بمقولة كراوتهامر، فالاختيار لا ينبغى أن يكون صعبًا. فإذا قيل لنا إن الرئيس فى مثل هذا الموقف "ينبغى أن يختار" الوفاء بالتزاماته باعتباره قائدًا لدولة ديمقراطية، وإذا كان هذا "ما ينبغى" أن يختاره الرئيس، إذن لماذا يكون الاختيار نفسه مسئولاً عن خلق الأزمة بدلاً من الرئيس الذى لا يختار الاختيار الصحيح والضرورى؟ ولكن يبدو أن كراوتهامر حائر فيما يتعلق بسيادة الديمقراطية؛ فإذا كانت الديمقراطية مجرد "أداة" اذن فهى ليست ضرورية كما هو مفترض فى التراث السياسى الأمريكى. ويوحى كراوتهامر نفسه بأن الديمقراطية أكثر من مجرد "أداة" إذا كان على الرؤساء أن يختاروا الولاء لها، وأن يضعوا مكانة القوة العظمى فى الدرجة الثانية بعدها . وربما كان كراوتهامر سيلقى قدرًا أقل من المتاعب مع الرؤساء الذين يختارون لو كان هو نفسه لا يجد صعوبة فى الاختيار.

ولايزال هناك شيء ما في أزمة كراوتهامر يلقى بظلاله على "أسلوب" ريجان في إدارة قضية إيران والكونترا، فكان اختيار ريجان لعصبة رئاسية تنفذ سياسته من السمات التي تميز قائد قوة عظمى متقلبة، لا زعيم نظام ديمقراطي سليم. فالقرار المتعمد باستبعاد الكونجرس لعدة أشهر عن الموضوع وتجاهله المهين لوزير الخارجية و"الفرمان" الضمنى بعدم العفو عن المعارضين ومعاقبتهم باستبعادهم عن القرار السياسي والسرية المريضة التي لفت المشروع كله -كلها فظائع سياسية في ديمقراطية كالديمقراطية الأمريكية، وهي فظائع من نوع الفظائع التي تطورت مؤخراً كالولاء المطلق للرئيس والكفر بالاتجاه المحافظ التقليدي في سبيل الإيمان باتجاه محافظ جديد مغامر واتخاذ الكونجرس عدواً والتغاضي عن احتقار القانون من جانب صنائع الرئاسة وضباط الجيش.

وعلى الرغم مما لديّ من تحفظات على الطريقة التي تعامل بها كراوتهامر مع المشكلة التي يتناولها؛ فهي ليست مشكلة يمكن تسويتها بسهولة. فإذا كانت أمريكا في رأي كراوتهامر غير مستعدة لأن تتصرف كقوة عظمى، أو إذا كانت "الإرادة الشعبية الأمريكية" منقسمة على نفسها حول مدى تقبلها لمسئوليات القوة العظمى، إذن ما المعاني الضمنية لهذا "الالتزام الثابت"؟

إن أبعد المعاني الضمنية مدى في هذا المنهج التعليلي ضرورة أن يحل الرئيس ومن حوله "الإرادة الشعبية" محل إرادتهم؛ فإذا كان على الرئيس أن يختار بين كونه زعيماً لقوة عظمى أو قائداً لدولة ديمقراطية ؛ فالبديل الأول يجب أن تكون له الأولوية على البديل الآخر وإلا فلن يكون زعيماً لقوة عظمى. وكان هذا الاختيار هو الذي اختاره الرئيس ريجان حين قرر أن يتصرف من خلال عصبة رئاسية بدلاً من البنية القائمة للحكومة. أما الزعم بأنه اضطر للاعتماد على عصبة لعدم قدرته على الثقة بالكونجرس ووزيري الخارجية والدفاع أو بأي ممن يعارضونه فليس إلا دعماً لطبيعة هذا الاختيار، ولكن كان أمامه سبيل آخر مفتوح؛ فلو لم يستطع أن يضع ثقته بهؤلاء لكان معنى ذلك عجزه عن تنفيذ سياسة ما بدونهم أو رغماً عنهم. وهنا يحتاج زعيم الدولة الديمقراطية إلى وقفة.

إذن فأزمة كراوتهامر ليست أزمة حقيقية. والسبب فى فشل العديد من الرؤساء فى تحويل حكمهم إلى حكم استبدادى هو وقوفهم الدائم ضد مؤسسات الدولة تساندهم فى ذلك "الإرادة الشعبية". وفى سبيل التغلب على هذه المؤسسات وعلى هذه الإرادة ينبغى أن يحدث تغيير جذرى فى هذه البلاد، وهو أمر مازلنا بعيدين عنه كل البعد، إلا أن التهديد سيظل قائمًا طالما ظل الرئيس والمطالبون بالعفو عنه يرون أنه يجب أن يتصرف كزعيم لقوة عظمى لا لدولة ديمقراطية.

وفى النهاية فإن تكوين عصبة رئاسية كحل لمشكلة الجمع بين كيان القوة العظمى والدولة الديمقراطية يعد منطقًا هزيلاً. فبدون الوقوف خلف بنية ديمقراطية تدعمها الموافقة الشعبية فلن يكون الرئيس قائدًا لقوة عظمى ولا لدولة ديمقراطية. وعندما نتصرف كقوة عظمى على حساب ديمقراطيتنا سيكون الثمن فادحًا. ومن الأسلم أن نسعى إلى إيجاد توازن بين مسئوليات القوة العظمى ومسئوليات الدولة الديمقراطية. وحين تتصارع المسئوليتان وتنهزم الديمقراطية يفقد نظامنا فى الحكم توازنه؛ وفى النهاية تدور الدوائر على من يسعون إلى فرض نظام رئاسى استبدادى.

ولايزال الآباء المؤسسون لديهم ما نتعلمه منهم:

«إن تاريخ السلوك البشرى لا يبيح المبدأ الإنسانى الذى يجعل من الحكمة فى أمة أن تعهد بمصالح على هذا القدر من الحساسية والخطورة كتلك التى تتصل بالتعاون مع بقية العالم إلى إمرة حاكم له ظروف معينة كرئيس للولايات المتحدة».

هذا ما كتبه ألكزاندر هاملتن فى البند ٧٥ من "القانون الفدرالى". وكتب جيمس ماديسن إلى جيفرسن فى عام ١٧٩٨ قائلاً:

«إن الدستور يفترض أن مايكشف عنه تاريخ كل الحكومات هو أن السلطة التنفيذية هى السلطة التى تهتم أكثر ما تهتم بالحرب والسلطة الأشد ميلاً إليها، ولهذا السبب عهد بمسألة إعلان الحرب إلى التشريع وبعناية مدروسة».

هوامش

(1) Arthur Schlesinger, Jr. *The Imperial Presidency* (Houghton Mufflin, 1975), p. 206

(2) Harry S. Truman, *Years of Trial and Hope* (Doubleday, 1956), p. 57.

(3) The Washington Post (Dec. 22, 1963).

(4) *Off the Record : The Private Papers of Harry S. Truman* , edited by Robert H. Ferrel (1980), p. 408.

(5) Arthur Schlesinger, *A Thousand Days* (1965), pp. 150-407, 420-1, 435.

(6) Theodore C. Sorensen, *Kennedy* (1965), pp. 263-270.

(7) Henry Kissinger, *White House Years* (1979), p. 728.

كل الأدلة التى تثبت الصفقات التى أبرمها نيكسون وكيسنجر مستقاة من هذا الكتاب.

(8) Żbigniew Brzezinski, *Power and Principle* (Farrar, 1983), pp. 37, 63-6, 72.

(٩) لقاء مع كيسى *Time* (٢٢ ديسمبر ١٩٨٦)، ص٣١.

(10) *The New Republic* (Dec. 22, 1986).

(١١) كلا الفقرتين مقتبستان من كتاب شليزنجر بعنوان *The Imperial Presidency* , p. 5

الفصل الحادى عشر

لماذا تعجز الخارجية عن القيادة ؟

دنكن كلارك

أثيرت التساؤلات من جديد حول إدارة السياسة الخارجية الأمريكية، ووجهت النداءات إلى وزارة الخارجية لتتولى توجيه السياسة الخارجية الأمريكية فى ضوء الدور الرهيب الذى لعبه مجلس الأمن القومى فى عملية مقايضة الأسلحة بالرهائن مع إيران، وضاعت النداءات أدراج الرياح، ولم يكتب للفكرة الفلاح.

كان وزير الخارجية مستشارًا مهمًا للرئيس فى شئون السياسة الخارجية منذ سنة ١٩٤٧ باستثناءات قليلة. وغالبًا ما كان المستشار الأول فى هذا المجال، كما أنه عادةً ما يمثل واجهة البلاد فى مجال السياسة الخارجية بعد الرئيس، وهى أدوار تلقى قبولاً عامًا، كما ظهرت تأكيدات بأن الخارجية تلعب الدور المحورى فى عملية تنسيق السياسة الخارجية، وهى نظرة خطأ. فهناك فى الحقيقة تصور ينمو بين المراقبين بعدم أهلية الوزارة لتولى مثل هذه المهمة الثقيلة. وفى دراسة قامت بها "لجنة التنظيم الحكومى لإدارة السياسة الخارجية" (لجنة مورفى) فى سنة ١٩٧٥، توصل المشاركون إلى نتيجة مفادها أن وضع الخارجية بوصفها بؤرة لاتخاذ القرار فى السياسة الخارجية عن طريق إيجاد آليات للتنسيق حولها لن يكتب له النجاح. فلا التفويض الرسمى للسلطات الرئاسية ولا الوزراء الأقوياء مكنوا الوزارة فى الماضى من تنسيق الأنشطة المهمة لسائر الوزارات والهيئات.

وهناك سبب بيروقراطى لهذا الفشل المستمر؛ فالوزارة تواجه مقاومة عنيدة من جانب الوزارات الأخرى عندما تؤثر القضايا السياسية التى تسعى إلى السيطرة عليها فى نطاق سلطاتهم ومصالحهم. فلا وزارة الدفاع ولا وزارة الخزانة تقبل سيطرة الخارجية على سلطاتهما. صحيح أن هناك قليلاً من وزراء الخارجية والدفاع جمعت بينهم علاقات عمل مشتركة ووثيقة، وكانت علاقاتهم توصف غالبًا بأنها تتراوح بين "التعايش السلمى" و"الحرب المعلنة"، والتوترات فى نظام محوره وزارة الخارجية معناها تحميل الرئيس عبء كم كبير من الصراعات والخلافات بين الهيئات وعليه أن يقوم بحلها، وصحيح أن مجلس الأمن القومى لم يحرز نجاحًا كبيرًا فى الجمع بين السياسة الدفاعية والاقتصادية الدولية فى سياسة شاملة للأمن القومى، إلا أنه ليس هناك ما يدل على قدرة الخارجية على الاضطلاع بهذه المهام بصورة أكثر فعالية. ولمجلس الأمن القومى ميزة على الخارجية؛ فلهذا المجلس صلاحية الجمع بين مواقف سياسية متباينة باعتباره وسيطًا محايداً. وإذا كان لهذه المشكلة أن تحل فعلى الإدارة أن تركز على مجلس الأمن القومى والبيت الأبيض، لا على الخارجية. وإذا حدثت معجزة وأسند إلى الخارجية دور الوسيط المحايد فربما كان عليها أن ترفضه؛ فالخارجية، كأية وزارة أخرى ينبغى أن تتولى مهمة الدفاع والتمثيل فى المجالس المكونة من مختلف الهيئات حتى يتسنى لها أداء مهامها الرئيسة. أما موقف الحياد فيؤدى إلى تمثيل غير كافٍ لمواقف الخارجية فى هذه اللجان المشتركة.

كان أداء الخارجية ضعيفًا فى المرتين اللتين أسندت إليها فيهما مهمة تنسيقية رئيسة. فأسند كل من إيزنهاور وجونسن للخارجية دورًا تنسيقيًا رئيسًا من خلال "مجلس تنسيق العمليات" و"مذكرة أعمال الأمن القومى"، ولحق الفشل بكلا التنظيمين بسبب اعتراض الوزارات الأخرى وعدم استعداد الخارجية أو عجزها عن أداء الدور الموكل إليها. ولا ينتهى سجلها التاريخى عند هذا الحد؛ فأعرب معظم الرؤساء المحدثين بعد فترة وجيزة من تنصيبهم عن رغبتهم فى أن يلعب وزير الخارجية ووزارته دورًا قياديًا فى رسم السياسة الخارجية وتوجيه دفتها. ومع أن بعض الوزراء أثبتوا قدرتهم على الاضطلاع بالدور، فإن الوزارة نادرًا ما أثبتت مثل هذه القدرة. ومن الأسباب الرئيسة لذلك الفجوة بين ما يريده الرؤساء ويتوقعونه وبين ما يعتقدون أن الخارجية يمكن أن تقدمه لهم. فهم يتوقعون الولاء والاستجابة لاحتياجاتهم

ودوافعهم وفرصة لممارسة دور القيادة فى السياسة الخارجية والحساسية تجاه متطلبات سياستهم الداخلية. ولم يلمس أى رئيس من الرؤساء المحدثين فى الوزارة قدرة أو استعداداً لأداء الدور المتوقع منها.

فعندما تولى ريتشارد نكسون منصبه أبلغ مساعديه بأن السياسة الخارجية سيتولاها البيت الأبيض «وليس حفنة من ذوى السراويل المخططة والمؤخرات الحائرة غير المستقرة». وبغض النظر عن اللغة المهينة فإن عدم الارتياح تجاه وزارة الخارجية قاعدة لا استثناء. ويبدو أن الرؤساء المحدثين سرعان ما استنتجوا أن موظفى الخارجية عدا الوزير وعدد آخر معه لا يوثق بهم. وكان العديد من ديمقراطيى كيندى وكارتر يؤمنون بأن الخارجية تقاوم السياسات التقدمية ، وأن كثرة من جمهوريى إيزنهاور ونكسون وريجان مقتنعون بأنها كانت ابتليت باليساريين والليبراليين المشكوك فيهم. وبصرف النظر عن الحزب غالباً ما يوجه الرؤساء اللوم إلى الخارجية على التسرب غير القانونى للمعلومات الحساسة.

وترجع الأسباب الأخرى للشكوك الرئاسية إلى سمات واتجاهات مختلفة فى "دولة" الشئون الخارجية. واعترف دستلر، وهو من المدافعين المتحمسين عن دور الخارجية بأن الوزارة «ليست رئاسية على الإطلاق» ، وأن "دولة" الشئون الخارجية «تمثل مشكلة عويصة بالنسبة لمن يريدون للخارجية أن تكون الهيئة المحورية للشئون الخارجية».[١]

وفى ظل أية إدارة يمكن كسب ثقة الرئيس من خلال استعراض الولاء والمقدرة، ما لا يتأتى فى العادة إلا من خلال تفاعل يومى مع الرئيس وغالباً ما لا يستوفى هذا الشرط إلا مستشارو الرئيس بالبيت الأبيض بما فى ذلك مستشار الأمن القومى والمسئولون الوزاريون كوزير الخارجية. أما البيروقراطيون المترهلون، فلا يتسنى لهم ذلك، وبالتالى لم يفكر أى من رؤساء ما بعد الحرب فى بناء جسور ثقة مع بيروقراطية وزارة الخارجية. ومن ثم أبدت كل إدارة رئاسية محدثة ميلاً إلى تركيز عملية اتخاذ قرار السياسة الخارجية فى البيت الأبيض، وهو ميل عززه إحساس بأن الخارجية لا تستجيب بصورة كافية لمطالب الرئيس ورغباته؛ فى حين يجب على الوزراء أنفسهم أن يستجيبوا للرؤساء إذا شاءوا أن يستعيدوا ثقة المسئول التنفيذى

الأول، إلا أنهم يواجهون مأزقًا؛ فإما أن ينأوا بأنفسهم عن وزارتهم، وبالتالى يمشون على غير هدى أو أن يدافعوا عن دور الخارجية فيثيروا الشكوك فى أنفسهم. والخارجية تعانى فى كلتا الحالتين. وقد نجح وزير الخارجية سيروس ڤانس إلى حين فى تحقيق التوازن بين هذين الدورين، ولكن عندما احتدم الصراع مع مستشار الأمن القومى السابق زبجنيو بريجينسكى حول كسب ثقة الرئيس ازدادت مهمته صعوبة. وفى النهاية استنتج الرئيس الأسبق جيمى كارتر أن «ڤانس كان يعكس شخصية الهيئة التى يرأسها. وكان شديد الولاء لمرءوسيه ومدافعًا عن وزارة الخارجية ووضعها».

وفكرة الاستجابة لا تعنى ضمنًا أن آراء الخارجية خطأ على الإطلاق، ولكن من العوامل التى يذكرها الرؤساء ومستشارو الأمن القومى فى أغلب الأحيان إحجام الخارجية عن تنفيذ توجيهات البيت الأبيض عن طواعية وعلى وجه السرعة. فكان كارتر يستاء من تقاعس الخارجية عن تنفيذ توجيهاته وبحماس. وكتب بريجينسكى فى كتابه *Power and Principle* (السلطة والمبدأ، ١٩٨٣) قائلاً إنه كان «مندهشًا من المهارة التى تبديها الخارجية فى عرقلة تنفيذ القرارات التى لم تكن تتحمس لها من البداية». ويذكر هنرى كيسنجر وزير الخارجية الأسبق فى كتابه *White House Years* (سنوات البيت الأبيض، ١٩٧٩) أن مسئولى الشئون الخارجية «ينفذون التعليمات الحاسمة بولاء شديد، إلا أن المسئول التالى للشئون الخارجية لا يقتنع بسهولة بأن التعليمات التى يعترض عليها حاسمة بالفعل».

والتصور الشائع عن افتقار وزير الخارجية ووزارته إلى الحساسية تجاه السياسات الداخلية يشجع الرؤساء على اللجوء إلى مستشار الأمن القومى التماسًا للنصح. وتوجه الخارجية قليلاً من الاهتمام إلى وضع مقترحاتها فى إطار يجذب التأييد السياسى الداخلى. وسرعان ما يدرك الرؤساء ومساعدوهم إمكانية وضع قراراتهم فى أطر مقبولة سياسيًا. وعندما يقتنع البيت الأبيض بأن الخارجية ليست على اتصال وثيق بالسياسة، يبدأ مسئولو البيت الأبيض فى السيطرة على توجيه السياسة.

وهناك عامل آخر يدفع بعملية اتخاذ القرار السياسى إلى داخل البيت الأبيض؛ فالرؤساء الباحثون عن مجالات يستعرضون فيها زعامتهم الدولية كانوا دائماً ما يجدون السياسة الخارجية أسهل قياداً من السياسة الدفاعية. وعندما يقرر البيت الأبيض أن يتحرك بجسارة إلى مجال ما فى سياسة خارجية ما فغالباً ما يتم تنحية الخارجية وأحياناً الوزير نفسه. ومما يدعم هذا التوجه الحاجة إلى الاستجابة الفعالة لتداخل العلاقات الدولية المطرد فى مجالات الاقتصاد وشئون الأمن فى حقبة يتواصل فيها العالم. ويمكن الوفاء بمتطلبات التكامل السياسى والاستجابة للرأى العام من خلال البيت الأبيض لا من خلال وزارة الخارجية ومحترفى السياسة الخارجية فيها.

ومن عيوب الوزارة أيضاً الافتقار إلى الخبرة؛ ففى تقارير للجنة مورفى وفى دراسة أجرتها الخارجية فى عام ١٩٧٠ ، وتُعرف بصورة غير رسمية باسم "تقرير ماكومبر" اتفقت الآراء على أن الخارجية تفتقر إلى الخبرة اللازمة "لتدبير واحتواء" أمر المسئولين من وزارات أخرى فى مجالات الاقتصاد والدفاع والمخابرات الدولية، ولم يتم إدخال أى إصلاح. وفى ١٩٨٣ كتب وليام باكوس مساعد وكيل الوزارة قائلاً: «إن الخارجية ليست لديها قدرة وظيفيةلأداء أى دور يشبه دور توجيه سياسة متكاملة ولا تكاد الدلائل تشير إلى وجود تحسن كبير فى الأفق».(٢)

بذلت الجهود منذ أواسط السبعينيات للتعامل مع هذه المسألة خاصة فى المجالات الاقتصادية والعسكرية السياسية الدولية، إلا أن الشئون الخارجية تواصل تعميمها وسطحية توجهاتها وتقاوم تجنيد المتخصصين. ومن المشكلات المتصلة بالافتقار إلى الخبرة نوعية التحليلات والتقارير الخاصة بوزارة الخارجية. فقد تعرضت المعايير التحليلية فى بحوث الخارجية وتقاريرها للنقد من جانب الكثيرين فى داخل المقر وخارجه. فيشكو النقاد من الإسهاب وضحالة الوصف، ما يميز دراسات الخارجية. فتقوم كثرة من هذه التحليلات على البديهة ، ولا تتصف بأى قدر من العمق الفكرى ولا تصاحبها مصادر معتمدة أو معلومات موثقة ، كما تعكس افتقار مسئولى الخارجية إلى الدربة والحنكة الكافيتين. وتتسم الأبحاث بالحذر والغموض ولا تفيد أصحاب القرار السياسى الذين توصلوا منذ وقت طويل إلى أن هذه "الخلطة" تصلح "لمصنع حلوى".

وهناك تصور آخر يدور بخلد الكثيرين خارج نطاق الخارجية، وهو أن الاحتياج إلى الإبقاء على "علاقات طيبة" بدولة ما أو منطقة يدفع مسئولى الشئون الخارجية إلى الارتباط تمامًا بمصالح تلك الدولة على حساب المصالح القومية. وربما أفضى كثير من مسئولى الشئون الخارجية بما فى دخيلتهم سرًا قائلين إن مثل هذه التبعية تشكل خطرًا يجب الحذر منه ولو أنه خطر يبالغ فى حجمه من تضعهم معاييرهم وتوجهاتهم السياسية ومصالحهم البيروقراطية فى صراع دائم مع الخارجية. ويصدر عن البعض الآخر رد فعل حماسى فى الخفاء غالبًا وفى العلن أحيانًا تجاه دعاوى التبعية التى يعتبرونها طعنًا فى وطنيتهم، ولكن سواء كانت التهمة حقيقية أو لا فهذا أمر أقل أهمية من حقيقة انتشار هذه التبعية بين المسئولين بوزارات أخرى وفى الكونجرس وفى البيت الأبيض. وربما رد مسئولوا الشئون الخارجية بمنطق سليم فحواه أن المصالح الأمريكية على المدى البعيد تحقق أفضل تقدم أحيانًا عن طريق التكيف مع الاهتمامات المشروعة للدول الأخرى. وربما لا تكون قرارات السياسة الخارجية فى معظمها وبعض من السياسات الداخلية على المستوى المطلوب من الإلمام إذا ما اتخذت دون تفهم لفكر الحكومات الأجنبية واهتماماتها. ويتميز قلة من المسئولين بدرجة أكبر من الإلمام بهذه الأمور من الدبلوماسيين المحترفين الذين يغوصون فى أعماق ثقافة دولة ما وسياستها ومجتمعها ولغتها، إلا أن الرؤساء غالبًا ما يرون مبدأ "التكيف" أمرًا خياليًا لا يتفق والمصالح الأمريكية الملحة، ويميلون من جديد إلى تجاهل نصائح الخارجية.

ولعل الفكرة القائلة بأن "ذوى السراويل المخططة" يبيعون بلادهم للأجانب تلقى رواجًا كبيرًا فى الكونجرس. وتتسم علاقة الوزارة بالكونجرس بعدم الارتياح فى أفضل أحوالها وتفتقر الخارجية من بين سائر الوزارات إلى التأييد الشعبى، وهو عامل معوق بالنسبة للمتخصصين من مسئولى الشئون الخارجية الذين ينقلون الأخبار السيئة التى يجب على متخذ القرار أن يصغى إليها، إلا أن ناقل الخبر لا يكاد يحصل على جوائز.

وتسهم الجوانب والاتجاهات الأخرى للشئون الخارجية بصورة عامة فى خفض احتمالات احتلال الخارجية لمكانة بارزة فى توجيه السياسة الخارجية وصياغتها فى المستقبل.

إن مسئولى الشئون الخارجية باستثناء عدد من صغار الموظفين يرون أنفسهم أعضاء فى نخبة من المتخصصين الموهوبين غير الحزبيين، كما أن كثرة من الأمريكيين وممثليهم المنتخبين يعتبرون دائرة الشئون الخارجية نخبة أقرب إلى نادٍ تقتصر عضويته على جماعة تتمتع بما لا تستحق من الامتيازات. وعلى الرغم من إعجاب الجمهور أو قطاعات منه ببعض دوائر الصفوة -كالسلتيين فى بوسطن أو فرق البحرية الأمريكية - فإن الأمريكيين لا يثقون فى النخبة المغرورة. وعلى الرغم من التحسن النسبى الذى طرأ على صورة الشئون الخارجية على أثر زيادة عدد الحوادث الإرهابية بين الدبلوماسيين الذين يخدمون الولايات المتحدة فى الخارج، فإن النظر إلى مسئولى الشئون الخارجية باعتبارهم نخبة يظل عائقًا سياسيًا أمام الوزارة.

وللوعى بالانتماء إلى النخبة ثمن آخر؛ فهو يزيد من الضغوط من أجل التكيف مع نظام يقمع المبادرة والإبداع الفردى ، ويسهم فى خلق "عقلية مغلقة" أو اتجاه "أنا ضد الآخر" كما نرى لدى مسئولى الخارجية فى موقفهم تجاه كثرة من خارج الخارجية، بل تجاه بعض المعينين السياسيين ومن لديهم خبرة تخصصية داخل الوزارة أيضا، ما قد يحدث فجوة بين الشئون الخارجية والقيادة السياسية ودائرة الشؤون الخارجية الحكومية الأوسع والتى يجب أن تتفاعل معها.

جوهر الشئون الخارجية

يعد جوهر أعمال الشئون الخارجية عاملاً آخر يحد من قدرة الوزارة على أداء دور سياسى قيادى. فمسئولو الخارجية يُعتبرون (ويعتبرون أنفسهم) دبلوماسيين واجبهم الأساسى تنفيذ السياسات لا رسمها. و"جوهر" مسئولى الخارجية تمثيل بلادهم فى الخارج وإرسال تقارير إلى واشنطن والتفاوض مع الحكومات الأجنبية. ويتطلب الأداء الناجح لهذه المهام شيئًا من التنازل والتكيف وأسلوب مستقل لا يستسلم لعدوانية واشنطن فى عملية اتخاذ القرار السياسى.

موجز القول إن الخصائص التى تخدم مسئولى الخارجية فى مهامهم الدبلوماسية تعرقل أداءهم فى مناخ واشنطن لاتخاذ القرار السياسى. وفى أغلب الأحيان يتلقى أصحاب القرار السياسى تحليلات أعدتها جماعة من الخبراء من أهل التخصص والمهارات فى الشئون العسكرية والاقتصادية والعلمية.

العجز عن الابتكار وتفادى الأخطار

ذكر المؤرخ آرثر شليزنجر ذات مرة أن مسئول الشئون الخارجية أصبح يعرف أنه شخص تتفوق المخاطر لديه على الفرص، ما قد يعزى جزئيًا إلى طبيعة المهنة الدبلوماسية. فالدبلوماسيون لا يُنتظر منهم أن يعكسوا وجهات نظرهم الخاصة، بل وجهات نظر حكومتهم. ويجب اتخاذ الحذر الشديد من تجاوز التعليمات الصادرة لهم؛ فيجب وزن كل كلمة بحذر.

يخلص تقرير ماكومبر إلى أن طبائع الشئون الخارجية لا تفضى إلى التفكير الخلاق وأن التكيف يلقى تشجيعًا أكبر من كل الخصائص الأخرى. لكن هناك المزيد؛ فالمعايير السائدة داخل الخارجية تحول دون المواجهة المباشرة مع قضايا فائقة الحساسية وتنزل العقاب بالمجازفين. فمن الممكن أن يتعرض المبدع للخطر. وربما أدت روح المبادرة أو التعبير عن فكرة غير ناضجة إلى انتكاسة أو ربما دمرت الحياة العملية حتى عندما يقرأ مسئولو الشئون الخارجية الأحداث الدولية المتصاعدة أو يبلغونها بصورة صحيحة. ومن الأمثلة على ذلك المصير الذى آلت إليه مصادر المعلومات القديمة الخاصة بالصين ، والذين تمت تبرئتهم لتقديمهم ما يمكن اعتباره اليوم تقارير شديدة التميز عن الصين الشيوعية. ولكن هناك آخرين؛ فالمسئولون الذين يعملون فى قضايا الحد من التسلح أو العلاقات الأمريكية السوفيتية خاصة يقعون فى موقف حساس فى أثناء الانتقال من إدارة رئاسية إلى أخرى؛ فالمسار المتعقل المسار الحذر، وللتكيف قيمة أكبر من «التميز».

ما الإدارة إلا تدبير منزلى

إن الخصومات الداخلية بوزارة الخارجية وافتقار الوزارة إلى ممارسات إدارية فعالة تجعل السياسة الخارجية المتمركزة بالخارجية تبدو كأمر غير محتمل. وحتى المراقبين غير المدققين لديهم وعى عام بالمعارك التى تدور حول السلطات فيما بين مختلف المكاتب الإقليمية والإدارية وسائر الوحدات الوزارية. ويصف المراقبون المطلعون وزارة الخارجية بأنها منقسمة على نفسها، ويشبهون التطاحن داخل الوزارة بالقبلية والعشائرية.[٢]

ولا شك أن المشاحنات الداخلية أمر شائع فى الهيئات الأخرى أيضًا. أما ما ليس شائعًا فى أى مكان آخر فى الجهاز التنفيذى فمقاومة نفس فكرة الإدارة والاستخفاف بأهمية المديرين. فالإدارة تتساوى لدى مسئولى الشئون الخارجية مع التدبير المنزلى. ومعظم مسئولى الشئون الخارجية كمعظم أساتذة الجامعات لا يعجبون بالإداريين ولا يطمحون إليهم. وتعنى مثل هذه الاتجاهات أن خطط تنمية الحياة الوظيفية المصممة لتدعيم القدرات الإدارية لوزارة الخارجية لم تلقَ سوى بعض النجاح على الرغم من الجهود التى بذلت فى هذا الصدد، كما أنه لا يرقى إلى المناصب الإدارية الكبرى سوى كبار الموظفين. فإذا لم يبدوا اهتمامًا بالموضوع وفوضوه إلى مرءوسيهم، لا يكون له أولوية كافية. ويصدق ذلك على أعلى المستويات. فقلما أبدى وزراء الخارجية منذ جورج مارشال اهتمامًا كافيًا بإدارة وزارتهم.

نخلص من ذلك إلى أن وزارة الخارجية يساورها القلق من المشكلات ونقاط الضعف التى تحول بينها وبين احتلال مكانة محورية فى السياسة الخارجية حاليًا أو فى المستقبل المنظور، وبالتالى فقد آن الأوان للتخلى عن أوهام قيام نظام محوره الخارجية، إلا أن هذا لا يعنى أن المركزية الشديدة فى البيت الأبيض تعد بديلاً أفضل؛ فالرئيس ومجلس الأمن القومى وحدهما يفتقران إلى الوقت الكافى لمعالجة كل القضايا الحيوية بأنفسهم، فضلاً عن القضايا الثانوية أو حتى من الدرجة الثالثة، ما يضع أية إدارة فى أزمة؛ إذ تتطلب القضايا الحرجة تكريس معظم وقتهما إن لم يكن كله. والمشكلات طويلة الأجل كالانتشار النووى والسلام فى الشرق الأوسط

وتماسك حلف شمال الأطلنطى مثلاً لا تلقى سوى اهتمام ضئيل. ومن حسن الطالع أنه ليس هناك تأييد كبير لقيام نظام شديد المركزية.

ولا يلقى أى نظام قبولاً إلا إذا كان يلبى احتياجات الرئيس ويتمشى مع منهجه. وللاعتبارات الشخصية دور كبير فى تحديد دور مجلس الأمن القومى ونوعية النصائح التى تسدى للرئيس. ومهما كانت العملية التى يستقر إليها الرئيس فلابد من وجود بنية معينة. أما من يهمل الآليات والإجراءات اللازمة لصوغ سياسة ما وتنفيذها فلا يجد إلا المصاعب ، ومثال ذلك ما فعلته إدارة ريجان فى عام ١٩٨١ ومابعده. وعلى الرغم من عدم وجود أسلوب صحيح فى العالم لبناء مجلس أمن قومى، فإن التجربة تفرز بعض الإرشادات منها:

– مع أن سلوك الرئيس أعلى صوتًا من التوجيهات الرسمية، فلابد من إصدار توجيه رسمى فى الأسبوع الأول من الإدارة الرئاسية الجديدة يحدد نظام مجلس الأمن القومى ومهام مستشار الأمن القومى ووزير الخارجية وسائر كبار المسئولين.

– لابد من وجود أسلوب رسمى لإعداد دراسات عن سياسة الأمن القومى وصدور القرارات الكبرى لتسهيل توجيه البيت الأبيض للسياسات.

– ضرورة أن يكون للجان التنسيق بين الهيئات تحت رئاسة مجلس الأمن القومى مجالات محددة وواضحة للمسئولية تدعمها فرق عمل تقدم أبحاثًا عن الخيارات وتشرف على جهود التحليل السياسى.

ولابد من تفويض معظم الإدارات عالية المستوى فى نظام الأمن القومى إلى مستشار الأمن القومى وهيئة مجلس الأمن القومى. وكما سبقت الإشارة فلا وزارة الخارجية ولا أية وزارة أخرى يمكن أن تقوم بهذه المهمة بفعالية، كما أن الرئيس ليس لديه الوقت ولا القدرة على إدارة الجهاز التنفيذى، إلا أن الرؤساء يجب أن يوجهوا قدراً من الاهتمام إلى عملياتهم السياسية، وأن يتدخلوا شخصيًا فى بعض الأحيان إن أمكن. أما وزير الخارجية فستظل أهميته ولو أن التاريخ الحديث خاصة منذ ١٩٦١ يحذر من تعليق آمال كبار على الخارجية.

وهناك ثلاثة أمور مهمة يمكن توقعها من الخارجية: أولها تنفيذ قرارات السياسة الخارجية والأداء المتواصل للمهام التقليدية للشئون الخارجية كالتمثيل الدبلوماسى والتفاوض ورفع التقارير. وفى هذا المجال الدبلوماسى تمتلك الوزارة والشئون الخارجية خبرات ومواهب فريدة. ثانيًا، إن الوزير الذى يحظى بثقة الرئيس قد يتمكن من استقطاب عدد من مساعديه واثنين أو ثلاثة من كبار المسئولين الوزاريين فى علاقة أوثق مع البيت الأبيض، وهو أمر مستبعد فى ظل نظام محوره الخارجية، لكنه يوسع دائرة الاتصال. وأخيرًا يمكن للخارجية ويجب عليها أن تواصل إسهامها فى القضايا السياسية الخارجية من خلال لجان عليا ودنيا فى أطر أقل رسمية ومن خلال الوزير وطاقم الدور السابع، إلا أن الوزارة ستظل فى معظم الأحوال تشارك ولا تقود عملية صياغة السياسات. وإذا كانت تطمح إلى الأسمى، فلن تحظى إلا بضربة أخرى توجه لمكانتها وسمعتها.

هوامش

(1) I. M. Destler, "A Job That Doesn't Work", Foreign Policy, 38 (Spring 1980), 80-88.

(2) William I. Bacchus, Staffing for Foreign Affairs: Personnel System for the 1980s, (1983), 52.

(3) Destler, "State: A Document or Something More", 99.

الفصل الثانى عشر

الرئيس والكونجرس والسياسة الخارجية

توماس كرونن

من يتولى عملية رسم السياسة الخارجية الأمريكية؟ ومن ينبغى أن يرسم السياسة الخارجية فى الولايات المتحدة؟ إن الولايات المتحدة تنفرد بين القوى العالمية بأنها ليست ديمقراطية برلمانية ولا حكومة تسيطر عليها السلطة التنفيذية تماماً، بل يدعو دستورها كلاً من الكونجرس والرئيس لوضع السياسة وحكم الدولة.[١] فالمادة الأولى من الدستور تخول "كل السلطات التشريعية" للكونجرس، ولكنه يقصرها على ما تنص عليه هذه الوثيقة، ثم يحدد بالتفصيل السلطات المخولة للكونجرس. وتخول المادة الثانية "السلطة التنفيذية" للرئيس، إلا أنه يصف هذه السلطات وصفاً غامضاً؛ فهل لهذا الفارق أهمية؟ يقول العلماء ومعظم الرؤساء إن للرئيس سلطة إضافية غير محددة يتصرف من خلالها لدفع مصالح البلاد قدماً، خاصة فى مجال الأمن القومى، ومن ثم فهم يؤكدون أن سلطات الرئيس لا تقتصر على تلك التى نص عليها الدستور كما الحال بالنسبة للكونجرس.

فى ظل وضع كهذا تتأكد وجهة النظر القائلة بأن الرئاسة ينبغى أن تتحمل المسئولية الأولى فى رسم السياسة الخارجية، لأن الرئيس المسؤول المنتخب الوحيد فى الدولة والمسئول أمام الأمة بأسرها ومن ثم يجب أن يكون مؤهلاً بصورة فريدة لاتباع سياسة خارجية بالنيابة عن الأمة كلها. والخطوة المنطقية التالية التأكيد على ضرورة ألا يكبل الكونجرس يدى الرئيس عندما يتعرض أمن الدولة للخطر.

يؤكد العديد من العلماء ومعظم أعضاء الكونجرس أن الرئيس ليست له مثل هذه السلطة الراسخة؛ حيث قصد المؤسسون أن يلعب الكونجرس دوراً موازيًا فى رسم السياسة الخارجية ، وأن رؤساء مثل ليندون جونسن وريتشارد نيكسون ورونالد ريجان غالبًا ما كانوا يخالفون مبادئ الدستور والمسئوليات المشتركة عن رسم السياسة الخارجية.

ومهما كانت درجة غموض لغة الدستور فقد مارس الرؤساء الأمريكيون سلطات لم تتحدد فيه. ولهذه السلطات أسماء مختلفة: سلطات ضمنية وأخرى أصلية أو مبدئية؛ وسلطات طوارئ.

كان المؤسسون يتوقعون من الرؤساء أن يكون لهم تأثير كبير فى إدارة مفاوضات إبرام المعاهدات وتوجيه الإستراتيجية العسكرية فى أوقات الحرب. وللرؤساء حق إرسال المبعوثين والسفراء واستقبالهم إلا أن واضعى دستور ١٧٨٧ لم يريدوا للرئيس أن يكون العنصر الوحيد فى رسم السياسة الخارجية، بل تم تصميم بضع سلطات نص عليها الدستور وعهد بها إلى الكونجرس (سن القوانين، إعلان الحرب، تخصيص الأموال، التصديق على المعاهدات، التعيين فى مناصب القمة، وغيرها) بهدف إشراك الكونجرس مباشرة فى وضع السياسة الخارجية.

وبتغير الزمن وتغير أدوار الكونجرس والرئاسة كان من المحتم أن تنشب التوترات بين السلطات، وهى أمور كانت متوقعة، بل مخططة أيضًا. فتم تصميم السلطات بدوائر مختلفة وفترات متفاوتة ومسئوليات متباينة. كما تم تنظيم السلطات بصورة مختلفة وتحرص كل منها على الحفاظ على ما لها من امتيازات وسلطات.

ومع أن الدستور وزع السلطة ودعا إلى الصراع المستمر بين السلطتين فإنه يطالب كلاً منهما بدمج الأجزاء المتناثرة من النظام وتحويلها إلى سياسات نافعة. ويميل الإعلام إلى التأكيد على الصراع بين السلطتين، إلا أن الكونجرس والرئيس يتعاونان عمليًا بصورة تفوق المأزق والخصومات التى يتحدث عنها الإعلام؛ فعلى سبيل المثال تحظى معظم ترشيحات الرئاسة بالتصديق، كما تفوز الأغلبية الساحقة من طلبات الموازنة الرئاسية بالتصديق، ونادراً ما يمكن التغلب على الڤيتو الرئاسى.

كما أن قدراً كبيراً من التسويات البناءة يميز العلاقات بين السلطتين فى وضع السياسات الشهرية.

وثمة صراعات تنشب من حين لآخر؛ لماذا؟ لأن العملية برمتها تم تصميمها للوصول إلى أقصى درجات التوازن والتأنى لا التهاون والعجلة. فأقام المؤسسون نظامًا يضم سلطات متداخلة وغامضة ومتصارعة وعن عمد؛ فوضعوا عدة ترتيبات للتوازن. وهكذا يريدها معظم الأمريكيين. فمهما بلغ حبهم لرئيس من الرؤساء، فإنهم لا يريدون له أن يملي ما يراه من سياسات وقوانين، بل يريدون كونجرس قوياً ويريدون للرئيس أن يلتزم بالمبادئ الدستورية العامة.

ويتحتم على الرئيس فى معظم الأحيان أن يتعامل مع كونجرس يتحرك وفقًا لخطواته الخاصة ويستجيب لعدد متفاوت من المصالح تعلو على المصالح التى يرعاها البيت الأبيض وتتجاوزها. ويتأثر أعضاء الكونجرس معظم الأحيان بمعتقداتهم الفلسفية والأيديولوجية الخاصة وبالزملاء من الأعضاء فى الكونجرس وبمصالح دوائرهم الانتخابية فى ولاياتهم أكثر من تأثرهم بالتعليمات أو الرغبات الصادرة عن البيت الأبيض. وتظل هذه الحقائق من السمات الأساسية التى تميز العلاقات بين الرئاسة والكونجرس، ودفعت عمليات سوء استغلال السلطات فى عملية رسم السياسة الخارجية بالعديد من النقاد إلى إدانة نمو ما أسموه "بالاستبداد الرئاسى".

جدلية الرئاسة الاستبدادية

يرى العديد من النقاد أن الرئاسة تحولت إلى مؤسسة ملكية نتيجة لسوء استغلال السلطة من جانب الرؤساء، خاصة سوء استغلال سلطة إعلان الحرب والسرية فى الستينيات والسبعينيات وحتى أواسط الثمانينيات. ويرى المؤرخ ومستشار كيندى السابق آرثر شليزنجر فى كتابه بعنوان « الرئاسة الملكية » أن السلطة الرئاسية اتسعت وأسيء استغلالها فى عام ١٩٧٢ لدرجة هددت النظام الدستورى

الأمريكي[٢] ، ويرى شليزنجر أن هناك نوعًا من الاستبداد الرئاسي بدأ على أثر التجارب التي مرت بها الولايات المتحدة في أوقات الحرب، خاصة ڤيتنام.

وتؤكد دعائم نظرية "الرئاسة الملكية" على أن المصاعب نجمت في جزء منها عن الغموض الذي يكتنف سلطات الرئيس باعتباره قائدًا أعلى للقوات المسلحة؛ فهو منصب غير محدد وليس وظيفة. ويعترف شليزنجر وآخرون أن نيكسون وجونسن لم يكونا أول من أوجد الرئاسة الاستبدادية، وأن كل ما فعلوه أن أضافوا ممارسات تدعو إلى التساؤل عما فعله أسلافهما، ولكن المراقبين يؤكدون وجود فارق بين "سوء استغلال" السلطة و"اغتصاب السلطة". واغتصب كل من أبراهام لينكن وروزڤلت وهاري ترومان السلطة حينًا في وقت الحرب. أما جونسن ونيكسون فأساءا استغلال السلطة حتى في أوقات السلم باستيلائهما على السلطة المطلقة باعتبارها جزءًا من منصبيهما. وتعرض سوء استغلال ريجان للسلطة في قضية إيران والكونترا للإدانة.[٣]

وغالبًا ما يُساء استعمال مبدأ السرية لحماية سلطة الرئيس للأمن القومي وصيانتها. ويقال إن نيكسون دفع بهذا المبدأ إلى ما وراء الحدود المقبولة، وكان الكونجرس قبل عهد إيزنهاور يتوقع الحصول على المعلومات التي يسعى إليها من السلطة التنفيذية، وكانت الأمثلة على السرية وعلى ادعاء الامتياز التنفيذي استثناءات نادرة. وفي أوائل السبعينيات تحولت إلى قاعدة، والكونجرس الذي لا يعرف إلا ما يريد له الرئيس أن يعرف لا يعد كيانًا مستقلاً.

ويؤكد نقاد نيكسون أنه أضفى على الرئاسة سمة استبدادية واضحة، بل ثورية. فبسماحه لموظفي البيت الأبيض بالثأر من معارضيه على سبيل المثال أصبح نيكسون أول رئيس في تاريخ الولايات المتحدة يشكل هيئة لتقصي الحقائق لمخالفة القانون ويتلقى أعضاؤها رواتبهم من أموال دافعي الضرائب، إلا أنها هيئة غير معروفة لدى الكونجرس ، وليست مسئولة أمام أية جهة سوى نفسها، ونظرًا لاستغلالها للمخابرات ومنحها سلطة الاقتحام والدخول دون استئذان ؛ فقد أصبح أول رئيس أمريكي يعرف بإشرافه على عمليات غير قانونية في أوقات السلم.

ويؤكد أستاذ العلوم السياسية ثيودور لووى أن الرؤساء ليس لديهم اختيار فى استبدادهم إذا ما أخذنا فى الاعتبار تاريخ تطور الدولة القومية الأمريكية والدور العملى المهم للمسئول التنفيذى (الرئيس) فى هذا التطور، ويرى أن تفسير شليزنجر يبالغ فى تصوير حالة استغلال السلطة من جانب نيكسون وغيره ، ويستهين بحقيقة أن الرئاسة الحديثة تتمثل فى بناء الكونجرس بتعاون من المحاكم الفدرالية. ويرى أن التضخم الكبير الذى طرأ على سلطات الرئاسة بدأ مع بداية برامج "الخطة الجديدة" الداخلية، ولا يمكن ربطه فى المقام الأول باتساع سلطات الرئيس فى السياسة الخارجية. وعلى الرغم من «احتمال وجود حالات محددة لاغتصاب السلطة من جانب الرؤساء المحدثين ، فإنها تعد محاولات مبالغًا فيها سعيًا وراء السلطات والمسئوليات المخولة للرئيس من قبل الكونجرس».(٤)

ولايزال كتاب شليزنجر يمثل نقطة انطلاق مفيدة لمناقشة تضخم سلطات الرئاسة، وتضم قائمة الشكاوى أنشطة رئاسية من قبيل إعلان الحرب وسلطة الطوارئ والدبلوماسية من خلال اتفاق تنفيذى وأنشطة المخابرات المعلنة وعمليات السياسة الخارجية الخاصة وغير المعلنة والسرية.

إعلان الحرب والرئاسة

إن الدستور يخول الكونجرس سلطة إعلان الحالة القانونية للحرب (بموافقة الرئيس)، إلا أن القائد الأعلى للقوات المسلحة غالبًا ما يبدأ من الناحية العملية أو يبادر بإعلان حالة الحرب (أو يتخذ الإجراءات المؤدية إلى الحرب). وتم استغلال هذه السلطة مرارًا وتكرارًا من جانب المسئول التنفيذى. ففى عام ١٨٤٦ أصدر الرئيس جيمس بولك أمرًا للقوات الأمريكية بالتقدم داخل الأراضى المتنازع عليها مع المكسيك. وعندما أبدت المكسيك مقاومة ، أبلغ الرئيس الكونجرس بنشوب الحرب على أثر الإجراء الذى اتخذته المكسيك. وعلى الفور صدر قرار رسمى بإعلان الحرب. وكان تجريد وليام ماكينلى لسفينة حربية إلى هافانا – حيث تم نسفها – عاملاً ساعد على نشوب

الحرب مع إسبانيا فى ١٨٩٨، ولم تدخل الولايات المتحدة الحرب رسمياً ضد ألمانيا حتى عام ١٩٤١، ولكن قبل بيرل هاربر كان فرانكلن روزفلت قد أمر الأسطول البحرى بحراسة المبعوثين إلى بريطانيا وفتح النار على الغواصات التى تهدد المبعوثين. ومنذ الحرب العالمية الثانية ومنذ ترومان وحتى ريجان قام كل رئيس بتجريد القوات للحرب دون إذن صريح من الكونجرس إلى مختلف بقاع العالم - إلى كوريا وبرلين وفيتنام ولبنان وجرانادا وكوبا وليبيا.(٥)

وهكذا فإن الرئيس - منذ عهد واشنطن فصاعداً - هو الذى يحدد فى الغالب متى يذهب الأمريكيون إلى الحرب ومتى لا يذهبون. وكان استعمال الرئيس لهذه السلطة يتم التصديق عليه عندما تلقى القضية تأييداً سياسياً؛ فاستدعى أبراهام لنكن القوات وأنفق الأموال وضرب حصاراً واشتبك فى الحرب الأهلية طوال شهورها الأولى بدون دعوة الكونجرس للانعقاد. وفيما بعد اتضح أن الرئيس يحتاج إلى القوة للرد على الهجمات المفاجئة وحماية المواطنين الأمريكيين وممتلكاتهم. ووصفت الخارجية هذا التفويض كما يلى:

«إن العالم تضاءل فى القرن العشرين؛ فيمكن لأى هجوم على سواحل دولة ما أن يشكل مساساً مباشراً بأمن الدولة. والدستور يفوض الرئيس حق تحديد ما إذا كانت ملابسات هجوم مسلح ما تعد أمراً عاجلاً أم لا، وتقرير النتائج المحتملة التى تمثل تهديداً لأمن الولايات المتحدة ، والتى تضطره إلى التصرف دون استشارة الكونجرس رسمياً».(٦)

وأصيب الكونجرس بالقلق حين علم (بعد سنوات) بأن جونسن فاز بالتصديق على مبادرات فيتنام عام ١٩٦٤ على أساس معلومات مضللة. وفى عامى ١٩٦٩ و١٩٧٠ نشبت حرب جوية سرية فى كمبوديا دون إبلاغ الكونجرس رسمياً أو الحصول على إذن منه، كما أجريت عمليات عسكرية فى لاوس دون إبلاغ الكونجرس رسمياً. وكان ينبغى منع مثل هذه التصرفات ؛ حيث فوض واضعو الدستور

للكونجرس سلطة إعلان الحرب. ويرى الكثيرون من أعضاء الكونجرس أن ما حدث بالهند الصينية كان نتيجة لتجاوز البيت الأبيض للمتطلبات الدستورية، إلا أنهم يتفقون على أن التجاوزات الرئاسية حدثت بسبب أن الكونجرس وافق على تصرفات الرؤساء أو لم يفعل شيئًا لإيقافهم.

ويتبين من تجارب كل من جونسن ونيكسون فى الحرب أن البلاد والكونجرس يحتشدون وراء الرئيس فى بداية ظهور الخصومات. ومع ارتفاع أعداد الضحايا واستمرار القتال ينهار التأييد. وأدى فشل الرؤساء فى إنهاء استخدام القوات البرية الأمريكية فى كل من كوريا وڤيتنام إلى مزيد من الاضطرابات السياسية. ووصل دويت إيزنهاور إلى السلطة قائلاً: «سأذهب إلى كوريا» ما أشاع الأمل فى نفوس الناخبين فى إمكانية إنهاء الحرب الكورية. وفاز نيكسون فى ١٩٦٨ عندما أجبر جونسون على الخروج من السلطة بسبب ڤيتنام، ولكن على الرغم من احتمال أن يكون الكونجرس قد تعرض للخداع إبان حرب ڤيتنام، فإنه أيد الرئيس بحماس وسايره فى تصرفاته، ولم يبدأ أعضاء مجلس الشيوخ والنواب فى تلقى الاتهامات بسوء التمثيل النيابى إلا عندما أسفرت الحرب عن بشاعتها. إذن لماذا كانوا يوافقون على تخصيص نفقات الحرب؟ وظلوا يصدقون على مخصصات لها حتى أبريل ١٩٧٥. الدرس المستخلص إذن أن البلاد والكونجرس (والمحاكم) تميل إلى مسايرة الرئيس فى آرائه عن العمليات العسكرية فى الخارج.

وهناك أسباب إضافية لعدم صدور إعلانات رسمية بالحرب من جانب الكونجرس فى الآونة الأخيرة؛ ففى أثناء حالة الحرب، يطالب الرئيس ببعض الامتيازات القانونية التى لا يوافق الكونجرس دائمًا على تفويضه بها، كما أن هناك نتائج قانونية دولية لأى إعلان رسمى بالحرب - تتعلق بالأصول الأجنبية وحقوق الدول المحايدة وما إلى ذلك - مما لا يوافق حلفاؤنا على الاعتراف به دائمًا ويصعب الإصرار عليه. إضافة إلى ذلك، هناك النتيجة النفسية لإعلان الحرب، وطبقا للمادة ٢ بند٢ من ميثاق الأمم المتحدة، تعد الحرب غير قانونية إلا فى حالة الدفاع عن النفس.

دبلوماسية الاتفاقات التنفيذية

لكى يصدق رئيس من الرؤساء على معاهدة ما يجب أن يوافق ثلثا أعضاء مجلس الشيوخ، إلا أن الرئيس يمكن أن يدخل فى اتفاقيات رسمية مع دولة أجنبية عن طريق اتفاقيات تنفيذية دون موافقة مجلس الشيوخ، وتم اعتبار هذه الاتفاقيات مختلفة عن المعاهدات منذ عهد جورج واشنطن ، وأيدت المحاكم استعمال الرئيس لها. وكان ما أثار غضب الكونجرس فى الستينيات والسبعينيات الإلحاح على مجلس الشيوخ من أجل التصديق على اتفاقات دولية فى مسائل تافهة. أما التعاون المشترك والاتفاقات العسكرية ذات الأهمية والخطورة، فكانت تبرم من جانب البيت الأبيض دون إبلاغ الكونجرس.

وفى حين كان مجلس الشيوخ يصدق مثلاً على معاهدات للحفاظ على أعمال فنية أثرية بالمكسيك وللحفاظ على بعض الحقوق بالبحر الأحمر، كان الرئيس يستغل اتفاقات تنفيذية لاتخاذ قرارات حيوية تتعلق بالوجود الأمريكى فى ڤيتنام ولاوس وكوريا وتايلاند. وكان العديد من أعضاء مجلس الشيوخ وغيرهم يرون أن هذه الممارسات تخالف ما قصده الدستور من مشاركة الكونجرس فى وضع السياسة الخارجية. وهكذا بدأ أعضاء الكونجرس فى البحث عن سبل لتحديد سلطة الرئيس فى الاتفاقات التنفيذية.

وفى الأربعينيات والخمسينيات كان أعضاء الكونجرس المحافظون يسعون إلى إعادة النظر فى سلطات الرئيس فى إبرام الاتفاقيات التنفيذية. وفى عام ١٩٥٣ قدم السناتور جون بريكر (جمهورى عن أوهايو) اقتراحاً بإجراء تعديل دستورى يقضى بضرورة تصديق الكونجرس على كل الاتفاقيات التنفيذية، وعارضه الليبراليون خاصة العلماء والمؤرخون السياسيون الليبراليون الذين كانوا يخشون أن يؤدى تعديل بريكر إلى العودة إلى الاتجاه الانعزالى الأحمق. كما لقى بريكر معارضة من جانب وزير خارجية إيزنهاور الذى وصف التعديل بأن «له خطورة على سلامنا وأمننا». وفى أثناء أزمة ڤيتنام، خاصة إبان إدارة نيكسون، حدث تحول فى الآراء ، وأراد الليبراليون أن يحدوا من الاتفاقات التنفيذية خوفاً من قيام سياسة خارجية تقوم على التدخل.[٧]

الحكم من خلال وكالة المخابرات المركزية والسياسة الخارجية غير المعلنة

كانت الاتهامات توجه إلى الرؤساء باستغلال المخابرات وهيئات التجسس؛ فتم تأسيس وكالة المخابرات المركزية (سى آى إيه) فى عام ١٩٤٧ عندما أدى التهديد «بالشيوعية العالمية» إلى بذل جهود مكثفة للحفاظ على الأمن القومى. وعندما تم تأسيسها أدرك الكونجرس المخاطر التى يحملها مثل هذا التنظيم السرى بالنسبة لمجتمع حر؛ لذا فقد اشترط عدم اشتراك وكالة المخابرات فى أى عمل بوليسى أو أداء أية عمليات داخل الولايات المتحدة.

ومن ١٩٤٧ إلى الثمانينيات لم يكن هناك مجال من مجالات اتخاذ القرار السياسى القومى أشد عزلة عن الكونجرس من عمليات وكالة المخابرات المركزية، خاصة عملياتها السرية. وهناك ما يدل على أن كلاً من الكونجرس والبيت الأبيض كانا متساهلين فى مراقبتهما لعمليات وكالة المخابرات.[8] وفى ١٩٣٧ وجهت إلى وكالة المخابرات اتهامات بالتآمر والاغتيال وتجريب عقاقير السيطرة على العقول وتنفيذ عمليات شبه عسكرية فى الخارج والتجسس على مواطنين أمريكيين إبان حقبة واترجيت. وفى سنوات ريجان وجهت إلى وكالة المخابرات تهمة إساءة استعمال مسئولياتها وإخفاء العديد من الأنشطة عن الكونجرس ولجان المخابرات فيه، خاصة دورها فى تنسيق المساعدات الأمريكية للكونترا فى نيكاراجوا وتلغيم موانئ نيكاراجوا. وفى أواخر ١٩٨٤ أصبح من المعروف أن وكالة المخابرات المركزية ساعدت على نشر وتوزيع كتيب للتدريبات بين صفوف الكونترا، وأنها قامت بتدريب المتمردين على أعمال التخريب والابتزاز و«تحييد» الموظفين العموميين عن طريق العنف. وأكد نقاد ريجان ومنهم مسئولون سابقون بالمخابرات أن مثل هذه اللغة شجعت على الاغتيالات السياسية كوسيلة للإطاحة بحكومة نيكاراجوا. وأنكر ريجان هذه الاتهامات، إلا أنه تم فصل عدد من صغار موظفى المخابرات لاضطلاعهم بدور فى هذه القضية. وفى ١٩٨٧ تعرضت وكالة المخابرات المركزية لهجوم حاد لدورها فى

المساعدة على وضع ترتيبات صفقة الأسلحة إلى إيران وتحويل الأموال المحصلة منها وبذل جهود أخرى لجمع الأموال لمتمردى نيكاراجوا.

وكان وليام كيسى مدير وكالة المخابرات المركزية يقوم بتوجيه أوليفر نورث موظف البيت الأبيض لمساعدة متمردى الكونترا فى الفترة من ١٩٨٥ إلى ١٩٨٦ على أثر قيام الكونجرس بحظر تقديم مساعدات عسكرية أمريكية لهم. وكانت هذه الأنشطة وغيرها تتم بالتحايل على القانون وتضليل الكونجرس ومخالفة القواعد؛ فكان كيسى مثلاً يشرف على خطة نورث السرية لإرسال مدربين عسكريين أمريكيين لمعسكرات الكونترا بهندوراس وإيفاد أعضاء منتدبين من وكالة المخابرات المركزية وشحن معدات لهذه الخطط التدريبية، وكان يوجه النصح للعقيد أوليفر نورث عن كيفية تجنب القيود التى فرضها الكونجرس على مثل هذه المساعدات.

كما وافق الرئيس ريجان ومدير وكالة المخابرات كيسى على صفقات أسلحة لإيران ، وتجاهلوا الإجراء القانونى الذى يقضى بضرورة تصديق الكونجرس على تحويل أسلحة كهذه. ويتناول تقرير تاور هذه الأمور:

> «يبدو أن هناك مسائل قانونية مهمة فى مبادرة إيران لم تؤخذ فى الاعتبار؛ ففى مواجهة حظر قانونى ومتطلبات صريحة تتصل بموافقة الرئيس على نقل أسلحة من خلال دولة ثالثة. وفى عام ١٩٨٥ كان يبدو أن اهتمام الرؤساء بمدى مطابقة تصرفاتهم على القانون الأمريكى شبه منعدم. فلم تعثر اللجنة (لجنة تاور) على أى دليل على وجود أى تقييم للعملية بغرض تحديد ما إذا كانت لاتزال تتطابق مع نتائج ١٧ يناير الرئاسية. وعندما أضيف حظر جديد إلى قانون الحد من تصدير الأسلحة فى أغسطس ١٩٨٦ لحظر تصدير أسلحة إلى الدول المدرجة بقائمة الإرهاب (ومنها إيران)، لم يجر أى تقييم لتحديد ما إذا كان هذا القانون يؤثر على سلطة تحويل أسلحة إلى إيران بالنسبة لعمليات المخابرات بمقتضى قانون الأمن القومى. وكان هذا التحايل على القانون سببًا فى زيادة فرص سير المبادرات بعكس اتجاه القانون».(٩)

لم تكن قضية إيران والكونترا إلا أحدث مظاهر الرئاسة الاستبدادية زمنًا، ولو أنها من أسوأ هذه المظاهر؛ فقد وقعت السياسة الخارجية فى يد مساعدى البيت الأبيض ومستشاريه الذين يسيطرون على ملايين الدولارات (بعضها من أموال دافعى الضرائب والبعض الآخر تبرعات من مواطنين أمريكيين أثرياء أو حلفاء مؤيدين) ومؤيدى سياسة ريجان الخارجية وأولوياتها. وقام هؤلاء المساعدون والمستشارون بخداع الكونجرس ومعظم أعضاء الحكومة وكثرة من صغار موظفى وكالة المخابرات المركزية بل الرئيس نفسه أحيانًا وعن عمد.

لماذا ذهب المقربون إلى ريجان إلى هذا الحد من تجاوز الكونجرس؟ من الأسباب أنهم عانوا كثيرًا نتيجة لمعارضة الكونجرس الذى كان يرتاب فى سياسات إدارة ريجان فى أمريكا الوسطى، كما أصيب العديد من مستشارى البيت الأبيض بالإحباط مما كانوا يعتبرونه انقسامًا فى الكونجرس أو ضيقًا فى الأفق.

وكيف كان مساعدو ريجان ومدير وكالة المخابرات المركزية يرون الموقف؟ كانوا يعتبرون الكونجرس غير مؤهل لإدارة السياسة الخارجية الأمريكية، ويعتبرون أعضاءه البالغ عددهم ٥٣٥ أشد تقيدًا بالمصالح الضيقة القصيرة المدى من أن يدركوا الأهداف السياسية المترابطة، وكانوا يرون أن الكونجرس ينحنى كالغصن أمام الريح، ينحنى تارة فى هذا الاتجاه، وتارة أخرى فى الاتجاه المضاد.

وكان الكونجرس قد سنّ عددًا من القوانين التى تقضى بحظر تقديم مساعدات للكونترا أو تحويل أسلحة إلى أية دولة إرهابية. أما بالنسبة للبيت الأبيض فكان يرى أن هناك ظروفًا جديدة خاصة استجدت على الساحة وتبرر العمليات الخفية والأنشطة غير المعلنة فى السياسة الخارجية من جانب البيت الأبيض. وكانت السرية مطلوبة، ولم يكن إطلاع الكونجرس أمرًا ممكنًا. واعترف الرئيس ريجان فيما بعد أنه ومساعديه ارتكبوا أخطاء. وفى خطاب له إلى الشعب الأمريكى فى ٤ مارس ١٩٨٧، قال ريجان إنه غيّر نهجه:

«بدايةً التقيت أمس بكامل هيئة المتخصصين بمجلس الأمن القومى،

وحددت لهم المبادئ التى أود أن أوجه الأمن القومى لهذه البلاد إليها، وأخبرتهم أنى أريد سياسة معقولة ومفهومة على الصعيد العلنى والسرى على السواء، أريد سياسة تعكس إرادة الكونجرس وإرادة البيت الأبيض على السواء، وأخبرتهم أنه لن يكون هناك المزيد من الفردية حين يصل الأمر إلى أمننا القومى»(١٠).

وفى أعقاب فضيحة إيران والكونترا قال إنه سيتم اتخاذ الإجراءات المناسبة لاستشارة الكونجرس لا بالقول وحسب، بل بالفعل أيضًا.

ولماذا يخالف مساعدو البيت الأبيض القانون أحيانًا؟ من الإجابات ما قدمه أحد موظفى البيت الأبيض فى عهد ريتشارد نيكسون الذى مثل أمام أحد قضاة الأقاليم الأمريكية فى انتظار الحكم عليه لدوره فى أحد فصول واترجيت، وهو فصل تضمن اقتحام مكتب المحلل النفسى لأحد نقاد السياسة الخارجية لإدارة نيكسون فى محاولة للحط من قدره وتخفيف الضغوط عن سياسة نيكسون. وفى توضيح كيفية تأثير الأمن القومى عليه، قال هذا المسئول التائب:

«إذا كنت استنتجت فيما سبق أن العملية كانت «خطأ»، فإنى لم أدرك مدى فداحتها إلا مؤخرًا؛ فأرى الآن أن المهم التأثير الذى كان لعبارة «الأمن القومى» على رؤيتى للأمور؛ إذ كانت هذه العبارة تسد الطريق أمام أى تحليل نقدى ... وكانت حرية الرئيس فى اتباع نهجه الخاص تمثل قمة أهداف الأمن القومى ... فكانت تعويذة الأمن القومى تمنعنى من أن أتساءل: هل يصح أن نفعل ذلك؟ وأدركت الآن أن حسن نواياى لم يكن مبررًا، بل كان عاملاً مساعدًا فى الأحداث بالفعل. وأتمنى أن يستفيد الشباب ممن لديهم فرصة الخدمة فى الحكومة من تجربتى ، وأن يتعلموا أن حسن النية يمكن أن يعمى البصيرة. أتمنى أن يدركوا أن شعار الأمن القومى يمكن أن يحول الوطنية إلى ضرر فعلى ...»(١١).

جهود الكونجرس لتأكيد ذاته بوصفه شريكاً كاملاً في رسم السياسة الخارجية

منذ ١٩٧٠ حتى آخر عهد ريجان ظل الكونجرس يسعى إلى تحديد دور حقيقى لنفسه فى رسم السياسة الخارجية والأمن القومى. وفى القائمة الموجزة التالية كانت جهوده تمثل قيوداً على السلطة التنفيذية وإسناداً لدور أكبر للكونجرس، وستتم مناقشة بعضها تفصيلياً فيما بعد:

- تعديل قانون كوبر تشرش (١٩٧١) - يشترط عدم استغلال الأموال فى إرسال القوات الأمريكية إلى كل من لاوس وتايلاند.

- قرار سلطة إعلان الحرب (١٩٧٣) - يطالب الرئيس بإطلاع الكونجرس فى غضون ٤٨ ساعة بإرسال أية قوات أمريكية للحرب واقراره بأن القوات يتم سحبها بعد ستين يوماً إلا إذا صوت الكونجرس بالموافقة على إعلان الحرب.

- تعديل قانون جاكسن ڤانيك (١٩٧٤) -بند بالقانون التجارى لعام ١٩٧٤ يربط منح الاتحاد السوڤيتى وضع الدولة الأولى بالرعاية التجارية بسياسة الاتحاد السوڤيتى بخصوص الهجرة.

- تعديل قانون الحد من تصدير الأسلحة (١٩٧٤) - يعطى للكونجرس مهلة ثلاثين يوماً لمراجعة صفقات الأسلحة الكبرى المقترحة والتصويت على حظر الصفقات من خلال قرار يصدق عليه كل من الكونجرس ومجلس الشيوخ.

- تعديل هجز - رايان لقانون المساعدات الأجنبية (١٩٧٤) - يطالب بإطلاع الكونجرس على العمليات السرية ويطالب الرئيس بالإقرار بضرورة مثل هذه العمليات. وتنص لغة التعديل المقترح على «عدم جواز إنفاق أى أموال على يد وكالة المخابرات المركزية أو نيابة عنها إلا إذا وجد الرئيس أن لعملية كهذه أهمية بالنسبة للأمن القومى الأمريكى».

- تعديل كلارك لقانون المساعدات الأمنية الدولية والحد من تصدير الأسلحة (١٩٧٦).

- يحظر تقديم مساعدات سرية لمتمردى أنجولا.

- حظر تصدير أسلحة لتركيا (١٩٧٥) - يحظر بيع أسلحة لتركيا حتى عام ١٩٧٨.

- قانون الإشراف على المخابرات (١٩٨٠) - يطالب مدير وكالة المخابرات المركزية بتقديم تقارير عن كل الأنشطة المهمة للمخابرات إلى لجان المخابرات التابعة للكونجرس ومجلس الشيوخ و«فى حينها».

- تعديل بولاند لقانون المخصصات الدفاعية (١٩٨٢) -يحظر استغلال وكالة المخابرات المركزية أو وزارة الدفاع للأموال التى تقدمها هذه الإجراءات التخصيصية فى تجهيز معدات عسكرية أو تدريب عسكرى أو أى دعم آخر للإطاحة بحكومة نيكاراجوا.

. . . .

قرار سلطة إعلان الحرب لعام ١٩٧٣

فى عام ١٩٧٣ تغلب الكونجرس على ڤيتو الرئيس ، واستنّ قانون سلطة إعلان الحرب ، وأعلن الكونجرس أنه منذ ذلك الحين يمكن للرئيس أن يشرك القوات المسلحة الأمريكية: (١) بعد إعلان حالة الحرب من قبل الكونجرس، (٢) بتصريح قانونى محدد، (٣) فى حالة الطوارئ القومية على أثر هجوم على الولايات المتحدة أو على قواتها المسلحة. وبعد إشراك القوات المسلحة تحت البند الثالث، يُطالَب الرئيس برفع تقرير إلى الكونجرس فى غضون ٤٨ ساعة. وما لم يعلن الكونجرس حالة الحرب يتم إنهاء مشاركة القوات فى غضون ٦٠ يومًا. وتعطى للرئيس مهلة ثلاثين يومًا إضافية إذا ما أقر بأن أمن القوات الأمريكية يتطلب استمرار مشاركتها، كما يلتزم الرئيس طبقًا لهذا القرار بمراجعة الكونجرس «بكل السبل الممكنة» قبل إشراك القوات فى عمليات قتالية. ويحق للكونجرس فى أى وقت أن يوجه الرئيس إلى سحب هذه القوات طبقًا لهذا القرار وبدون ڤيتو من الرئيس. وبسبب حكم محكمة صادر فى عام ١٩٨٣ أصبحت قدرة الكونجرس على سحب القوات بقرار متزامن أو بڤيتو تشريعى أمرًا مشكوكًا فيه.

لم يكن نص قرار سلطة إعلان الحرب موضع ترحيب من الجميع، إلا أن عدداً من الخبراء كانوا يعتبرون التشريع ذا أهمية رمزية وقانونية لكونه يعكس إرادة جديدة فى الكونجرس. ويعرف الرئيس الآن أن إشراك القوات الأمريكية يخضع لتصديق الكونجرس ، وأن عليه أن يقنع الشعب بتبرير مشاركتها ببلوغ أقصى درجات حالات الطوارئ القومية.

ولقى قرار سلطة إعلان الحرب معارضة من جانب كل الرؤساء الأمريكيين المحدثين بمن فيهم ريجان، واعتبروه قراراً «غير حكيم» و«مقيداً» ، وادعوا أنه يعطى للكونجرس الحق فى إجبارهم على فعل ما لم يجبرهم الدستور على فعله، وهو سحب القوات الأمريكية فى لحظة عشوائية ما. ولم يمتحن القرار فى المحاكم ، وربما لا يقدم اعتراض ضده ؛ لأنه يثير تساؤلات سياسية لا يقبل القضاة التورط فيها.

كيف تم تنفيذ القرار؟ تم استغلال نص هذا القرار عدة مرات منذ اتخاذه فى عام ١٩٧٣؛ فاستخدم مثلاً عندما تم إرسال القوات البحرية فى عام ١٩٧٥ لإطلاق سراح سفينة الشحن التجارية ماياجويز التى أرسلها الكمبوديون. وفى عام ١٩٨٢ رفع الرئيس ريجان تقريراً إلى الكونجرس طبقًا لنص القرار بعد أن أرسل القوات إلى لبنان، إلا أنه أوضح فى تصريح مكتوب أن موافقته لم «تتجاوز أيًا من السلطات المخولة لى بمقتضى الدستور كرئيس وقائد أعلى للقوات المسلحة ... ولا ينبغى اعتبار توقيعى اعترافًا بأن السلطات الدستورية المخولة للرئيس يمكن أن تنتهك بالقانون»[١٢]. وفى الغزو الأمريكى أو «حملة الإنقاذ» لجرانادا فى ١٩٨٣، قام ريجان بالتصرف بحرية تامة إلى أن تم إنزال القوات، كما أنه تصرف كما لو كان لايحتاج إلى إذن؛ فماذا فعل الكونجرس؟ لا شىء يذكر، مجرد تذمر من جانب قلة من أعضائه.

ولم ينفذ الرئيس ريجان بنود قرار سلطة إعلان الحرب فى العمليات العسكرية فى هندوراس، ثم لجأ إلى القوة العسكرية ضد ليبيا مرتين فى عام ١٩٨٦، وفى كلتا الحالتين، لم يسعَ إلى مشورة مسبقة مع الكونجرس. ومع أنه رفع تقارير عن هذه العمليات إلى الكونجرس بعد الأحداث، إلا أنه خرج وأعلن أنه لم يكن يتصرف طبقًا

لبنود قرار سلطة إعلان الحرب. وحظيت كلتا الضربتين ضد ليبيا بتأييد واسع النطاق فى الكونجرس وفى أرجاء البلاد، ولو أن عضو الكونجرس دانتى فاسيل (ديمقراطى عن فلوريدا) رئيس لجنة الشئون الخارجية التابعة للكونجرس اشتكى من مناورة الرئيس حول قرار سلطة إعلان الحرب ، وكان يخلق «أسلوبًا جديدًا لإعلان الحرب يتجاوز الدستور» وما يشترطه من اقتصار سلطة إعلان الحرب على الكونجرس.[١٣] ورد ريجان بأنه كان يتصرف دفاعًا عن النفس ضد الإرهاب. وقال المتحدث باسم الخارجية: «إن انتشار الوحدات الخاصة بمكافحة الإرهاب ... تخرج تمامًا عن نطاق قرار (سلطة إعلان الحرب)».[١٤]

إذن فقرار سلطة إعلان الحرب لم يقف حائلاً أمام الرئيس فى تصرفاته العسكرية وإعلانه للحرب. ولم يؤد - كما قال نيكسون - إلى إضعاف الرئاسة بأية صورة ملموسة، بل أدرك من تكفلوا به فى مجلس الشيوخ عدم كفايته.[١٥]

فما مستقبل قرار سلطة إعلان الحرب؟ سيبقى وسيبقى الجدل حول جدواه وحول مدى دستوريته. وربما يقوم الكونجرس يومًا بتطويره من خلال تحديد مجموعة من قادة الكونجرس يتشاور معها الرئيس قبل توريط القوات الأمريكية فى الخارج.

جهود الكونجرس للرقابة على أنشطة وكالة المخابرات المركزية

حاول الكونجرس - ولايزال - التأكيد على سيطرته على وكالة المخابرات المركزية. فيشترط على الوكالة أن ترفع تقاريرها إلى لجنتين - للكونجرس ومجلس الشيوخ - بأية خطط بعمليات سرية. وفى اختبار غير مسبوق للقوة فى ١٩٧٦ قام الكونجرس بتعديل قانون المخصصات الدفاعية لوضع حد للتدخل الأمريكى الخفى فى أنجولا، إلا أن المتشككين يرتابون فى قدرة الكونجرس على الاحتفاظ بسيطرته على الوكالة.

ويعد قانون الرقابة على المخابرات لعام ١٩٨٠ جهداً آخر من جانب الكونجرس لتأكيد دعواه بمشاركة البيت الأبيض في سلطة وضع السياسة الخارجية. وأعاد هذا القانون لعام ١٩٨٠ التأكيد على تشريع أسبق يشترط موافقة الرئاسة على الأنشطة السرية، إلا أنه اشترط على مدير وكالة المخابرات المركزية ورؤساء الوكالات الأخرى المشاركة في أنشطة التخابر رفع تقارير عن هذه الأنشطة في حينها إلى لجان المخابرات التابعة للكونجرس.

ويرى معظم الخبراء أن إدارة ريجان خالفت هذا القانون نصًا وروحًا حين اختارت ألا تطلع الكونجرس على صفقات الأسلحة التي أبرمتها مع إيران في عامي ١٩٨٥ و١٩٨٦. ويرى اثنان ممن درسوا هذا القانون أن ريجان أخطأ بفعلته هذه، إلا أن غموض نص القانون ربما أدى بالرئيس ومساعديه إلى الظن بأنهم يتحايلون على القانون لا أكثر:

> «لم يتم تقديم إنذار مسبق ، ولم يكن في النية تقديم إنذار في حينه. وربما توانى مدير وكالة المخابرات عن رفع تقرير عن أنشطة تخابر غير مسموح بها. على أية حال، تم تدمير أحد الأهداف الرئيسة للقانون (قانون ١٩٨٠ بالرقابة على المخابرات) الذي يضع آلية محددة للتشاور مع الكونجرس. والمبرر الوحيد لمثل هذا الالتفاف السافر حول الشروط التي تقضي بضرورة إطلاع الكونجرس يمكن أن يكون له مايبرره دستوريًا، وهو أن الإدارة الرئاسية يجب أن تتقدم بأن حق الرئيس في الحفاظ على أسرار الأمن القومي وإخفائها عن الكونجرس تعد جزءًا لا يتجزأ من سلطته كقائد أعلى للقوات المسلحة. وإن صح هذا المبرر الدفاعي، فإنه يقوض أسس الإعلان المسبق والشروط التي ينص عليها القانون، ما يعد نقيضًا لرغبة الكونجرس».(١٦)

دأب الرؤساء على انتقاد الكونجرس لمحاولاته الرامية إلى اضعاف وكالة المخابرات ولمبالغته في زيادة صعوبة العمليات السرية. وذهب الرئيس كارتر على وجه الخصوص إلى حد بعيد في هذا المجال إبان الأزمتين الإيرانية والأفغانية في عام

١٩٨٠، وأضافت إدارة ريجان حقبة جديدة من الازدهار لوكالة المخابرات بدعمها لسلطاتها وميزانيتها الضخمة.

يرى ستانفيلد ترنر المدير السابق لوكالة المخابرات المركزية أن رقابة الكونجرس كانت مفيدة؛ فهي تجبر مسئولي المخابرات على ممارسة قدر أكبر من حسن التقدير والحفاظ على حس سليم بالمزاج القومي. ويرى أيضًا أن رقابة الكونجرس تعزز قوة مدير وكالة المخابرات في سيطرته على ما عرف دائمًا بأنه وكالة مستقلة سيئة السمعة[١٧] ، إلا أننا في النهاية ينبغي أن نخلص إلى أنه على الرغم من كل ما يقال عن سيطرة الكونجرس فلم تشعر وكالة المخابرات ولا الرئيس بقيود على تنفيذ ما يراه كل منهما ضروريًا. ولا شك أن ما تكشفت عنه قضية إيران والكونترا كان نكسة بالنسبة لريجان ولوكالة المخابرات المركزية. ومن ناحية أخرى، كشفت عن مدى استقلاليتهما وتملص أنشطتهما عن الكونجرس.

سياسة التصديق

كان واضعو الدستور يعتبرون عملية التصديق وقبولها من جانب مجلس الشيوخ بمثابة كابح للسلطة التنفيذية. فكان ألكزاندر هاملتن يراها وسيلة يحول بها الكونجرس دون تعيين «أشخاص غير مناسبين». وغالبًا ما يدور الصراع بين مجلس الشيوخ والرئيس حتى اليوم حول السيطرة على المناصب العليا في السلطتين التنفيذية والتشريعية. وترك الدستور الأمر معلقًا، فينص على أن «للرئيس حق ترشيح السفراء والقناصل العموميين والقضاة بالمحكمة العليا وكل المسئولين الآخرين بالولايات المتحدة بناء على مشورة مجلس الشيوخ وقبوله ....»، إلا أن الرؤساء لم يتمتعوا بسيطرة مطلقة على سلطة التعيين والفصل من الخدمة في السلطة التنفيذية. ويحتفظ مجلس الشيوخ بحقه في التصديق على التعيينات الكبرى أو رفضها. وفي أثناء فترة حكم الكونجرس في أعقاب الحرب الأهلية، كان على الرؤساء أن يناضلوا للحفاظ على سلطة التعيين والفصل، لكنهم اكتسبوا خلال معظم القرن العشرين قدرًا كبيرًا من

السيطرة على حركة التعيينات فى المناصب العليا. وحدث هذا فى أعقاب تحذير من خبراء الإدارة العامة بأن المسئول التنفيذى لا يُساءل إلا بهذا القدر من السيطرة.

وفى السنوات الأخيرة، اتخذ مجلس الشيوخ موقفا أكثر تشدداً من تعيينات الرئيس؛ فأعضاء مجلس الشيوخ مهتمون بصورة خاصة بالصراعات المحتملة حول المصالح والأولويات. وزادت مساحة الوقت المخصص لتقييم تعيينات الرئاسة ومراجعتها. يقول أحد أعضاء المجلس: «سرعان ما ينتهى تغاضينا عن ضعف القدرات وعدم الاستقلالية عن الاهتمامات الاقتصادية». ولخص عضو آخر بالمجلس الموقف بقوله: «تعلمنا بالطبع أن ما تفتقر إليه الحكومة المصداقية». وزاد الموقف صعوبة برفض العديد من مرشحى المناصب العليا ممن قام بترشيحهم الرئيسان فورد وكارتر. وفقد ريجان العديد من مرشحيه بسبب مشكلات الصراع على المصالح، وتم رفض التصديق على عدد آخر بسبب اتجاهاتهم السياسية. ويتقدم الرؤساء حالياً فى جلسة واحدة من جلسات الكونجرس بحوالى ثمانية آلاف ترشيح مدنى وما يزيد عن مائة ألف ترشيح عسكرى تحتاج إلى تصديق مجلس الشيوخ.

إن شروط التصديق فى الدستور تفى بأغراض واضعيه المؤسسين. وتمكن مجلس الشيوخ من استغلال سلطاته فى رفض المرشحين غير المؤهلين؛ بل تمكن أحياناً من الحيلولة دون وصول أصحاب الصراعات على المصالح إلى مناصب عليا، كما استطاع أعضاء مجلس الشيوخ أن يستغلوا عملية التصديق فى توصيل آرائهم إلى المسؤولين التنفيذيين المقترح تعيينهم. ولا شك أن وجود عملية التصديق نفسها تردع الرؤساء عن تعيين «شخصيات غير مؤهلة» أو ضعيفة أو تحوم حولها تساؤلات، إلا أن الرؤساء لايزالون قادرين على تعيين من يريدون فى مناصب مهمة.

ولم يكن الهدف من عملية التصديق استبعاد العامل السياسى، بل استعماله كإجراء وقائى، وأبدى بعض المحافظين فى إدارة ريجان اعتراضهم على رفض مجلس الشيوخ لبعض المرشحين بسبب معتقداتهم السياسية، ما يعد تدخلاً فى السلطة التنفيذية للرؤساء. وفى مثل هذه الحالات، فإن قرار مجلس الشيوخ لايعد انعكاساً للياقة أحد المرشحين، بل لقوة الرئيس السياسية.

وعلى الرغم من أهمية هذه السلطة الدستورية، فإن مجلس الشيوخ لم يقدم أية إرشادات واضحة أو قواعد ثابتة للاختيار من بين مرشحي الرئيس. وازدادت دقة دور مجلس الشيوخ واستقلاليته في ربع القرن الأخير ، و«أصبحت هذه العملية مملة ومضيعة للوقت بالنسبة للمرشحين» طبقًا لإحدى الدراسات الحديثة، و«بالنسبة للبعض فإن هذا الثمن فادح خاصة فيما يتصل بشروط قانون أخلاقيات الحكومة، وبالنسبة للبعض الآخر تعتبر عملية مزعجة ولا قيمة لها، لكنها ليست كافية كعائق يمنعهم عن المضي قدمًا».(١٨)

إجراءات أخرى

زادت مشاركة الكونجرس في السياسة الخارجية العامة، ففرض بعد سنوات من الجمود خفضًا في المساعدات المقدمة لڤيتنام ووقف قصف كمبوديا. واعتبارًا من ١٩٧٢ فرض الكونجرس شروطًا على وزير الخارجية بأن يقدم للكونجرس النصوص النهائية للاتفاقات التنفيذية، وفرض قيودًا على إدارة فورد في التدخل في البرتغال وأنجولا. وكان هذا بمثابة فرض واضح من جانب الكونجرس لأهدافه على السلطة التنفيذية، كما طالب الكونجرس بدور أكبر في صفقات الأسلحة للخارج وفي تحجيم التورط الأمريكي في لبنان وأمريكا الوسطى والبحر الكاريبي، وفاز بما طلب. وفي أواخر عام ١٩٨٢ على سبيل المثال، حاول الكونجرس كبح جماح أنشطة التدريب السرية بتعديل قانون التخصيصات الدفاعية لمنع تقديم أموال لدعم أية قوى تهدف إلى الإطاحة بحكومة نيكاراجوا فيما عُرف باسم «تعديل بولاند».

كما يمكن للأفراد من أعضاء الكونجرس أن يطوفوا العالم والمناطق الساخنة به للقيام بتحقيقات وإجراء مفاوضات بأنفسهم. وكان الرؤساء فورد وكارتر وريجان يضيقون بهذه المساعي من جانب الكونجرس للتدخل في عملية رسم السياسة الخارجية الرئاسية. وكانت هذه وغيرها كثير من الإجراءات تعد جزءًا من جهود بذلها الكونجرس لاسترداد سلطته المفقودة والاستجابة لجمهور يريد للسلطة أن تكون مشتركة بحيث تضع الكونجرس على قدم المساواة فيها.

ولم تفلح كل مجهودات الكونجرس. وكانت الإصلاحات العديدة التى بذلت سعياً إلى استرداد السلطة للتشريع القومى مجرد انتصارات للكونجرس منعت الرؤساء من تنفيذ خططهم السياسية. ونادراً ما كانت هذه الإصلاحات تضمن صياغة الكونجرس لبدائل سياسية أفضل. وكانت تعنى أن الكونجرس يمكن أن يعطل أو يعدل ما يسعى الرئيس لتحقيقه، وكانت أحياناً تخلق العقبات فى هذا الصدد.

إثبات ريجان لوجوده والانتكاسة التى منى بها

يعتقد أكثر المراقبين اطلاعاً اليوم أن الكونجرس لم يسترد فى الحقيقة كثيراً من سلطاته المفقودة المزعومة ، ويتشككون فى قدرته على مجاراة المزايا التى تتمتع بها الرئاسة فى توجيه سياسات الدول على المدى البعيد. وأوضح رونالد ريجان أن الرئيس الذى يحظى بشعبية ويعرف ما يريد يمكن أن يؤثر لا فى السياسة القومية وحسب، بل يفوز أيضاً بتعاون كبير من جانب الكونجرس.

وحتى قبل فوز ريجان بانتخابات ١٩٨٠ الرئاسية كانت فكرة القدرات الرئاسية تكتسب تأييداً عاماً. وكان البعض يعتقدون أن الكونجرس (والصحافة) كانا يبالغان فى رد فعلهما تجاه ڤيتنام وسوء استغلال نيكسون للسلطة. وكان البعض الآخر يعتقدون أن الكونجرس على حق فى محاولته استعادة بعض من سلطاته، ولكنهم يرون أنه بالغ قليلا فى ذلك. وتفهم آخرون ما يفعله الكونجرس، إلا أنهم سرعان ما أدركوا أن النظام الأمريكى يعمل فى أفضل صوره عندما يبدى رئيس إيجابى قوى استعداده لأداء دور أساسى فى تقديم مقترحات تشريعية وأخرى تتعلق بالموازنة.

ربما يكون الشعب فقد ثقته فى قادته إلا أنه لم يفقد الأمل فى كفاءة قيادة قوية هادفة. وسواء آمن الشعب بأولويات رونالد ريجان السياسية أو لم يؤمن، فإن الكثيرين ساندوا وجهة نظره بأن البلاد فى حاجة إلى رئيس قوى يعزز مؤسسة

الرئاسة ويضفى حيوية على المنصب ، ويجعل منه مركزًا للسياسة القومية عما كان عليه في السنوات التي تلت فضائح واترجيت.

كان من الأسئلة المحورية في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات ما يدور حول مدى قدرة الكونجرس على تمثيل قيادة ضرورية لحكم البلاد على أثر انكماش مؤسسة الرئاسة. يرى الكثيرون بمن فيهم أعضاء بالكونجرس أن الكونجرس لا قبل له بدور كهذا. وكان الجواب الروتيني الذى ظهر مع دنو التسعينيات أن الولايات المتحدة ستكون فى حاجة إلى رئاسة ذات سلطة كبيرة إذا ما أرادت أن تجد حلاً للعجز فى الميزان التجارى والموازنة والإنتاجية والمشكلات الاقتصادية وتلك الخاصة بالأمن القومى التى تواجهها البلاد حاليًا. إن الأمريكيين يعيشون فى حالة طوارئ دائمة تتهدد البلاد فيها العمليات الإرهابية والحرب النووية، كما أن هناك تنافسًا عالميًا من كل نوع، ما يبرز الحاجة إلى قيادة حازمة وقدر من الكفاءة والوحدة فى الحكومة. ويدرك الكثيرون أيضًا أن إضعاف مؤسسة الرئاسة ربما يؤدى إلى دعم البيروقراطية الفدرالية الضخمة أكثر من دعم الكونجرس.

ومن الواضح اليوم أن مساعى الكونجرس لتأكيد ذاته فى السبعينيات كانت عابرة وغير متواصلة، ولو أنها كانت صادرة عن حسن نية. وكانت بمثابة محاولة من جانبه لكى ينظر إليه بمزيد من الجدية لا لكى يضعف مؤسسة الرئاسة. ولم يستغرق الأمر وقتًا طويلاً لكى يدرك المراقبون أنه عندما يعجز الرئيس عن ممارسة سلطته وقيادته لايقدر غيره على الأخذ بزمام المبادرة. كانت هناك وجهة نظر سائدة فى فترة ما قبل واترجيت ترى أن التاريخ أثبت أن الرئاسة أقوى أداة للتجديد والتجريب والتطوير، بل اعتقدت غالبية الشعب الأمريكى أن البلاد يحكمها من البيت الأبيض رئيس وكبار مستشاريه بالتعاون مع الكونجرس وعلى أساس قومى.

كيف أضفى ريجان على الرئاسة مزيدًا من الحيوية والفعالية؟ أولاً جاء ريجان إلى منصبه بقدر هائل من الاعتداد بالنفس والتفاؤل وبأسلوب شخصى خاص يعد بالنجاح الأمريكى وبالمنجزات، كما كان يقدر القيمة الرمزية لعملية رفع معنويات

الرئاسة الحديثة أكثر من سابقيه. ثانيًا، كان يعرف قوة الأفكار والموضوعات. وركز الأضواء على طاقاته وعلى جذب انتباه الشعب إلى أربع مبادرات سياسية جديدة أو خمس (كتخفيض الضرائب وإصلاح هياكلها وزيادة الإنفاق العسكرى وتخفيف حدة ما زعم أنه قوانين فدرالية غير ضرورية).

ولعل أهم نجاح أحرزه كان فى إيضاح وإعادة تعريف بعض القيم الأساسية للمواطن الأمريكى العادى عن دور الحكومة. وكان يؤكد مرارًا وتكرارًا على ضرورة اللجوء إلى الحكومة الفدرالية فى الاحتياجات الدفاعية القومية. أما بالنسبة للأنشطة الداخلية للحكومة القومية، فيجب إعادتها إلى حكومات الولايات المحلية، بل إلى القطاع الخاص والمسئولية الفردية. وسرعان ما مكنه التركيز المتواصل على هذه الأهداف واستخدامه الفعال لوسائل الإعلام من إحراز انتصارات فى الكونجرس. وكان ريجان مستعدًا دائمًا لتقبل رفض بعض برامجه التشريعية المقترحة، ما جعله يبدو غالبًا كزعيم تشريعى متعاون.

ولم يكن ريجان دائم النجاح فى الفوز بتعاون الكونجرس معه، إلا أنه بذل محاولات قوية فى السنوات الست الأولى من رئاسته لتوسيع نطاق سلطات الرئاسة. وغالبًا ما كان يحقق النجاح فى الحد من تدخل الكونجرس وفى تجاهله أحيانًا وفى تحجيم المجهودات التى بذلها الكونجرس فى السبعينيات لإعادة إثبات ذاته. أما أسلوب ريجان فى الإدارة فى الفترة الرئاسية الثانية واعتماده الشديد على رئيس هيئة موظفيه دونالد ريجان وفشله فى استغلال مجلس الأمن القومى فى عقد مناظرات عن سياساته فقد نقض كثيرًا من المنجزات التى حققتها المؤسسة فى فترة رئاسته الأولى. وكان رد فعل الكونجرس والشعب الأمريكى سلبيًا للغاية بعد الكشف عن حجب ريجان ومدير وكالة المخابرات وعدد آخر من مساعديه ومستشاريه للمعلومات عن الكونجرس عمدًا وتورطهم فى أنشطة سرية أخرى لتغطية أخطائهم فى إيران ونيكاراجوا.

وكان تقرير لجنة تاور والتحقيقات اللاحقة التى أجراها الكونجرس عن انتهاكات إدارة ريجان لسلطات وضع السياسة الخارجية بمثابة ضربة سياسية كبرى لرئاسة ريجان أضعفت مصداقيتها فى عيون الشعب. وأشارت هذه التحقيقات من

جديد إلى مجلس أمن قومى قوى يقدم المشورة الدائمة للرئيس. ولحق الضرر بريجان فى جوانب شتى لا على يد مجلس أمن قومى قوى، بل ضعيف للغاية يسيطر عليه العسكريون (٤٠ بالمائة من عضويته) وبسبب التغيير فى شاغلى منصب مساعد الأمن القومى للرئيس.

كان الخطأ الأول بصراحة يكمن فى افتقار ريجان إلى الفضول وفى اهتمامه بأن يعمل مجلس الأمن القومى باعتباره النظام الدفاعى الجاد كما كان الهدف منه أصلاً. ومن الواضح أيضًا أن نظام مجلس الأمن القومى فشل لانشغاله المستمر بعمليات خفية وأنشطة إدارية مختلفة لم يرغب فى العهود بها إلى وكالة المخابرات أو إلى وزارتى الخارجية والدفاع. ونادراً ما ثبتت أهلية مجلس الأمن القومى لتنفيذ سياسات الرئيس، إلا أن هذه الأنشطة نفسها يمكن أن تقوض قدرة المجلس على التعاون مع الرئيس كطاقم معين بهدف جمع الخيارات السياسية وتقويمها وتقديم المشورة. وكما أوصى تقرير لجنة تاور، فإن كبير مساعدى مجلس الأمن القومى يجب أن يخدم سيداً واحداً هو الرئيس ولا يجب أن يخضع لتصديق مجلس الشيوخ.

وربما كان الكونجرس بدوره متراخيًا فى أداء مسئولياته؛ وربما آن الأوان لإنشاء لجنة مشتركة للأمن القومى بالكونجرس قوامها كبار قادة المجلسين بالاضافة إلى الرئيس وعضو أقلية للشئون الخارجية ولجان القوات المسلحة بكلا المجلسين. يمكن لمثل هذه اللجنة أن تعقد اجتماعًا شهريًا بالرئيس ووزير الخارجية، ويمكن عرض المسائل الصعبة والأسئلة من كل طرف على الآخر. وإذا أحسن تصميم هذه اللجنة وأحسن اختيار موظفيها يمكن لها أن تصبح مجموعة تابعة للكونجرس يتشاور معها الرئيس فى المسائل الحيوية الخاصة بالتدخلات العسكرية والعمليات السرية. ولاشك أن هناك العديد من الاعتراضات على صياغة مثل هذه اللجنة، إلا أنى أعتقد أن هذه الاعتراضات يمكن التغلب عليها لحاجة الكونجرس إلى شىء من التركيب داخل شعبته المترهلة بغرض الحوار مع الرئاسة حول هذه الشئون الحيوية للدولة وبشروطه هو لا بشروط الرئيس.

إن نظـــام الشـــيكات والأرصـــدة والمشـــورة يجب أن يكون قـويا بدرجـة تكفى لقـيـادة فـعـالة ويوزع السلطة إلى درجـة تكفى لضـمـان الحـرية. وحين يكون الأمن القـومى فى خـطر تنـشأ الشـكوك والقلاقل. ويحذرنا جتس روبرت جاكسن منذ مدة طـويلة من أن « الحـرية كالأمن فى أن كثيرًا من الجرائم ترتكب باسمها».(١٩) كـان هذا يصـدق على الستينيات والسبعينيات، ونعيد اكتشافه فى أواخر الثمانينيات.

الرئيس والكونجرس والصراع المستمر

مـهما تكن رغبة الشعب فى أن يصبح الكونجرس شريكًا للرئيس ورقيبًا عليه، فـإن التـأييـد الشـعبى للكونجـرس فى حـالة تدهور مطردة. والسلطة مـوزعـة فى الكونجرس، كما أن مشاوراته معلنة. وبعد حين يبدأ الشعب فى النظر إلى الكونجرس باعـتـبـاره «الفـرع المشـاغب»، خـاصـة حين يكون الرئيس داعـيـة مـقنعًـا. وتشـيـر استطلاعات الرأى إلى أن الشعب يعتقد أن الكونجرس يولى اهتمامًـا كبيرًا للآراء العامة أكثر من الرئيس. ولا شك أن الكونجرس كيان عظيم يمثل التنوع الأمـريكى ويسـجله؛ لكن نفس هذه الميزة تجعل قيادة الكونجرس أمرًا عسيرًا وتجعل من تحديه للرؤسـاء ومسـاومـتـهم أمـرًا صـعـبًـا. ولا غرو أن يلجـأ شـعب غير راضٍ عن الخطط الفاشلة والسيـاسـات التى لا تفى باحـتيـاجات ملحة إلى مـلاذ آخر غالبًا مـا يكون الرئيس أو مرشح رئاسى واعد.

هناك نظرية عن العلاقة الدائرية بين الرئيس والكونجرس فحواها أن هناك فترات تصعد فيها أسهم الرئيس تعقبها فترة تصعد فيها أسهم الكونجرس، وعادة ما تستمر هذه الفترات لعقد أو أكثر ولمدة جيل كامل فى بعض الحالات. وتوضح التحليلات أن هناك فترة ازدهار حقيقى مرت بالكونجرس فى أعقاب ســنوات ما بعـد واترجيت، إلا أن مسئوليات الرئاسة وتعقيدات السياسة الخارجية والاقتصادية لاتسمح بأى إضـعاف لهذا المنصب. واستعاد الكونجرس بعضًا من سلطاته المفقودة ، وحاول أن يكبح سوء استغلال السلطة وانتهاكها، إلا أنه لم يضعف الرئاسة.

وسيستمر الكثيرون فى قلقهم من الرئاسة الاستبدادية فى المستقبل ومن اغتراب الشعب عن قادته مع استمرار القضايا المعقدة لتركيز المسئوليات فى أيدى الحكومة القومية والسلطة التنفيذية. ومن يولون اهتمامًا إلى هذه الأمور لن يرضوا ولا ينبغى لهم أن يرضوا عن الإجراءات الوقائية الراهنة ضد سوء استغلال السلطات الرئاسية، كما أنه ليس من اليسير إيجاد سبل للرقابة على الرئيس الذى يستغل سلطته دون سلب قدرة الرئيس الذى يستخدم نفس هذه السلطات لأهداف إيجابية ومقبولة ديمقراطيًا.

وعلى كل من الرئيس والكونجرس أن يدركا أنهما لا ينبغى أن يكونا طرفين «متصارعين»، بل ينبغى أن يكونا طرفين فى حكومة واحدة منتخبة لرعاية مصالح الشعب الأمريكى. وهناك حقيقة قديمة ولكن جزئية فحواها أن الرئيس وحده الذى يمثل الشعب كله ولايمثل الكونجرس الشعب كما يمثله الرئيس تمامًا، إلا أن كلتا المؤسستين معًا تمثلاه بصورة لا يمكن أن تكون للرئيس وحده.

وأخيرًا فالقضية ليست ما إذا كانت الرئاسة أقوى من الكونجرس أو العكس، بل القضية ضرورة دعم قوة كل من الكونجرس والرئاسة فى سبيل القيام بما يؤدى إلى رفاهية الشعب.

هوامش

(١) اقتبست فى هذه المقالة وفى عدة نقاط منها أجزاء من كتاباتى السابقة:

The State of the Presidency (Boston, 1980); "A Resurgent Congres and the Imperial Presidency", Political Science Quarterly, 95 (Summer 1980).

(2) Arthur Schlesinger, Jr., The Imperial Presidency (Boston, 1973).

(3) R. W. Apple, Jr. ed., The Tower Commission Report (New York, 1987).

(4) Theodore Lowi, The Personal President (New York, 1985), p. 179.

(5) Thomas A. Baily, The Pugnacious Presidents: War Presidents on Parade (New York, 1980).

(6) Leonard C. Meeker, "The Legality of U.S. Participation in the Defense of Vietnam", Department of State Bulletin (March 28, 1966), pp. 484-485.

(٧) عن الاتفاقيات والمعاهدات التنفيذية، انظر:

Executive Agreements and Presidential Power in Foreign Policy (New York, 1986); William Furlong and Margret Scranton, The Dynamics of Foreign Policy making (Colorado, 1984).

(8) Stansfield Turner, Secrecy and Democracy: The CIA in Transition (Boston, 1985).

(9)The Tower Commission Report, p. 79.

(١٠) خطاب الرئيس رونالد ريجان إلى الشعب ردا على تقرير لجنة تاور فى ٤ مارس ١٩٨٧.

(11) Egil Krogh, Jr., "Statement released in U.S. District Court, Los Angeles, January 24, 1974," published in the New York Times (January 25, 1974), p. 16.

(12) Christopher Madison, "Despite His Complaints Reagan Going Along with Spirit of War Powers Law", National Journal (May 19, 1984), p. 990.

(13) " In the Wake of Libya, Skirmishing Over War Powers", Congressional Quarterly (May 10, 1986), p. 1021.

(14)Abraham D. Sofaer, "The War Powers Resolution and Antiterrorist Operations".

كلمة ألقيت أمام اللجنة الفرعية للحد من انتشار الأسلحة، الأمن والعلوم الدولية، لجنة الشؤون الخارجية، ٢٩ ابريل ١٩٨٦.

(15) Jacob K. Javits, "War Powers Reconsidered", Foreign Affairs (Fall 1985), pp. 130-140.

(16) James M. McCormic & Steven S. Smith, "The Iran Arms Sale and the Intelligence Oversight Act of 1980", P.S. (Winter 1987), p. 32.

17) Stanfield Turner, Secrecy and Democracy.

(18) Christopher J. Deering, "Damned If You Do and Damned If You Don't: The Senate Role in the Appointment Process", in G. Calvin Mackensie, ed., The In-and-Outers: Presidential Apointees and the Problems of Transient Government in Washington (Baltimore, 1987), Chap.8.

(19) Justice Robert Jackson, United States ex. rel. knauff v. Shaughessy, 338 U.S. 537, 551 (1950).

الفصل الثالث عشر

السياسة والوعود
العقبات الداخلية أمام الحد من التسلح

ستيفن ميلر

يسيطر الإحباط على مناخ الحد من التسلح الذى جرت المفاوضات حوله فى العقدين الماضيين، ويسيطر هذا المناخ على النقاد والمؤرخين على السواء. ويعود هذا الإحباط فى معظمه إلى فشل استمر عقداً من السنين فى التوصل لوضع قيود على القوى النووية الهجومية الإستراتيجية. وتمخض هذا الإحباط عن كم هائل من الكتابات عن مستقبل الحد من التسلح وأخرى عن اتجاهات جديدة مثمرة نحو الحد من انتشار الأسلحة أو تقدم وصفات جديدة للنجاح فى مفاوضات وهمية. وتم توجيه اهتمام كبير لمشكلة إعادة التفكير فى آفاق جديدة لفعاليات المفاوضات حول الحد من انتشار الأسلحة وإعادة بنائها وتحديد هذه الآفاق وتحسينها.

ومن المقدمات المنطقية لهذه الجهود والأفكار أن توجيه الاهتمام إلى القضايا الجوهرية للحد من انتشار الأسلحة سيؤدى إلى إمكانية تحقيق تقدم ملموس، إلا أن عملية الحد من انتشار الأسلحة لا تسعى إلى إيجاد أفكار ومقترحات، بل إلى النجاح والتأثير. أما الأفكار والمقترحات الجديدة فلن تغير الحقائق.

وثمة حقيقة مهمة لم يلتفت إليها تتعلق بالحد من انتشار الأسلحة، وهى أن الوعد بالحد من انتشار الأسلحة كأداة لسياسة الأمن القومى حالت دونه عوامل سياسية

داخلية بالإضافة إلى أية عوامل أخرى. والدرس المستفاد من تجارب الربع قرن الأخير أن المعوقات السياسية الداخلية فى طريق الحد من انتشار الأسلحة تنتصر دائمًا على إمكانية تحقيقه.[1] وهناك بالطبع عقبات خطيرة أخرى؛ فالاتحاد السوفيتى يعد شريكًا صعبًا فى التفاوض ، ويتسم بالعناد والافتقار إلى المرونة، كما أن تفاوت القوى لدى الطرفين يؤدى إلى تعقيد المفاوضات. وتثير مسيرة التكنولوجيا مشكلات تفاوضية معقدة وصعبة. وعلى الجانب الأمريكى، يجب أن تؤخذ وجهات نظر الحلفاء فى الاعتبار، إلا أن هذه مشكلات يمكن التغلب عليها.

النظرية الحديثة للحد من انتشار الأسلحة

وضعت الأسس الفكرية للحد من انتشار الأسلحة منذ ما يزيد على عشرين عامًا، ونادرًا ما طرأ عليها أى تعديل منذ ذلك الحين.[2] وهناك إجراءات من طرف واحد تساعد على تقدم أهداف الحد من انتشار الأسلحة، إلا أن الاهتمام الذى وجه للسياسة الداخلية كان ضئيلاً.

كان معظم ما اتخذ فى تلك الحقبة المبكرة من إجراءات تتعلق بالحد من انتشار الأسلحة موجهًا إلى استعراض فوائده الممكنة من خلال إيضاح وجود حلول لمشكلات أمنية ملحة فى الحد من انتشار الأسلحة. فقيل إن الحد من انتشار الأسلحة يمكن أن يؤدى إلى خفض بواعث الضربة الأولى بل استبعادها تمامًا وإلى تحرير العلاقات الإستراتيجية من مخاوف الهجوم المفاجئ، وإنها قد تقلل من فرص نشوب حرب غير مقصودة وتحول دون انتشار الأسلحة النووية. وأتيحت الفرصة بصورة عامة للحد من التسلح كوسيلة لدعم الاستقرار والأمن فى التوازن النووى. وكان دعاة نظرية الحد من التسلح النووى الأوائل متحمسين لشرح نظريتهم.

وكان على أنصار الحد من التسلح أن يثبتوا أن الحد من التسلح مفيد، وكان عليهم أن يوضحوا إمكانية التوصل إلى ذلك. وكانت هذه المهمة صعبة فى أواخر الخمسينيات وأوائل الستينيات؛ فكانت تستدعى مواجهة العقبتين الكبريين للحد من

التسلح، وهما صعوبة التوصل إلى وسيلة فعالة لمراقبة التنفيذ وإمكانية التعامل مع الاتحاد السوفيتي كشريك فى التفاوض.

خلاصة القول إن هناك ثلاثة تساؤلات أقلقت من تعاملوا مع هذه القضايا فى الفترة الحرجة من ١٩٥٨ إلى ١٩٦١ حين كان الحد من التسلح فى بداية ظهوره كعامل أساسى فى الأمن القومى وهى:

١- هل يمكن تقبل الحد من التسلح كأداة لسياسة أمنية ، وأن يكون له دور فى المساعدة على مواجهة المشكلات الأمنية المهمة؟

٢- هل يمكن مراقبة تنفيذ الاتفاق من خلال معاهدات للحد من التسلح؟

٣- هل الاتحاد السوفيتى على استعداد للعب دور بناء فى مفاوضات الحد من التسلح؟

وفى السنوات التالية، أجيب على هذه التساؤلات بصورة مؤكدة؛ فمن المقبول بصورة عامة حتى بالنسبة لمن تساورهم الشكوك فى أن الحد من التسلح يعد من الناحيتين النظرية والعملية نشاطًا مشروعًا ومفيدًا يمكن أن يسهم فى تحقيق الأمن القومى. وكان التطور السريع فى الأقمار الصناعية حلاً للمشكلة لم يجل بخيال من عاشوا منذ ربع قرن مضى. وأدى تطور وسائل المراقبة التكنولوجية القومية إلى الاستغناء عن التفتيش على الطبيعة ، والذى كان يعد من قبل شرطًا فى اتفاقيات التفاوض. وفى النهاية، أثبت السوفييت فى عدد من جلسات التفاوض أنهم شديدو المراس وجادون فى مفاوضاتهم ويمكن التوصل من خلالها إلى اتفاق، إلا أن هناك من يتشككون فى قيمة الحد من التسلح، ولاتزال مشكلة التأكد من التنفيذ تمثل عقبة كؤود، ولايزال البعض يتشككون فى جدية السوفييت ومدى إمكانية الثقة بهم، لكن الشروط التى وضعها المنظرون الأوائل لتحقيق تقدم فى مجال الحد من التسلح استوفيت. لذا فربما كان من المتوقع أن يدخل الحد من التسلح مراحله الأخيرة. ولا شك أن المنظرين الأوائل كانوا متفائلين تمامًا فى هذا الصدد، ولكن هل تحقق تقدم كبير على هذا الطريق؟

المكاسب والإحباطات فى الحد من التسلح

على الرغم من تحقيق بعض الخطوات المهمة على طريق الحد من التسلح، فإن المحصلة النهائية تدعو للإحباط لدرجة أن مجرد الوفاء بالشروط التى وضعها المنظرون الأوائل لم تكف لبداية عهد جديد من الانضباط. وفى حين لا ينبغى التقليل من قيمة الإنجازات التى تحققت على طريق الحد من التسلح، إلا أنه من الواجب القول إنها لم تحقق الآمال المعقودة عليها. فهناك جوانب تحققت فيها إنجازات باهرة تقابلها جوانب تحقق فيها تراجع سلبى.

فعلى الجانب الإيجابى، هناك قدر كبير من نشاط الحد من التسلح. وتم التفاوض حول إبرام معاهدات بدءًا من معاهدة إنتارتيك (١٩٥٩) واتفاقية الخط الساخن (١٩٦٣) ومعاهدة حظر التجارب المحدودة (١٩٦٣) ومعاهدة الفضاء الخارجى (١٩٦٧) ومعاهدة عدم الانتشار (١٩٦٨) ومعاهدة سيبد للحد من التسلح (١٩٧١) ومؤتمر الأسلحة البيولوجية (١٩٧٢) واتفاقيات سولت ١ (١٩٧٢) ومعاهدة حظر التجارب (١٩٧٤) ومعاهدة سولت ٢ (الموقعة عام ١٩٧٩ إلا أنه لم يتم التصديق عليها) وغيرها. وهذه المعاهدات محصلة استثمار ضخم فى الإعداد والمشاركة فى مفاوضات الحد من التسلح. وبدأت المناقشات الرسمية لفرض حظر على التجارب النووية فى عام ١٩٥٨ واستمرت حتى الثمانينيات. وكانت مسألة عدم الانتشار تشغل رجال الدولة فى الستينيات ، وعادت لتحتل مكانًا فى جدول أعمال الحد من انتشار الأسلحة فى السبعينيات متخفية تحت مسميات مثل مناقشات «نادى الإمدادات النووية» فى منتصف السبعينيات و"تقييم دائرة الوقود النووى" الدولية فى أواخر السبعينيات. وكانت المواجهة بين القوات العسكرية التقليدية بوسط أوروبا موضوعًا لمفاوضات دامت أكثر من عشر سنوات (دون جدوى). وإذا ما نحينا بعض الثغرات جانبًا نجد أن مفاوضات الأسلحة النووية الاستراتيجية تجرى بصورة مستمرة منذ ١٩٦٩.

وحتى فى أثناء رئاسة ريجان وفى وقت شهد توترًا فى العلاقات الأمريكية السوفيتية ، وفى ظل حكومة أمريكية غير متحمسة للحد من التسلح جرت ثلاث

مفاوضات منفصلة ، وهى محادثات خفض الأسلحة الإستراتيجية (ستارت) والقوى النووية المتوسطة المدى بأوروبا، ومحادثات الخفض المتوازن والمتبادل للقوات، كما أن الحد من التسلح أصبح سياسة ثابتة وعالية المستوى تستحوذ على انتباه الرؤساء ووزراء الخارجية ومستشارى الأمن القومى والجماهير.

ثانيًا ، إن العديد من الاتفاقيات تفرض قيودًا على الجوانب الأساسية من سباق التسلح؛ فمعاهدة حظر التجارب المحدودة تفرض حظرًا على تجارب الأسلحة النووية. وأقامت معاهدة عدم الانتشار نظامًا يحظر انتشار الأسلحة النووية إلى دول أخرى. وفى مجال الحد من التسلح الإستراتيجى، نجحت معاهدة ABM فى فرض قيود صارمة على تجارب النظم الدفاعية ونشرها، ما كان يعنى فرض القيود على مساحة مهمة من تكنولوجيا التسلح ومحو إمكانية قيام تفاعل بين النظم الهجومية والدفاعية يؤدى إلى زيادات هائلة فى تكاليف وحجم القوى الإستراتيجية للقوتين العظميين. وفيما يتعلق بالقوى الهجومية وضعت معاهدة سولت ١ حدًا أقصى لنظم الإطلاق، وأضافت سولت ٢ قيودًا على عدد الرءوس النووية وبعض القيود البسيطة على تحديثها. وكانت هذه تطورات بناءة ، وتمثل تحسنًا كبيرًا طرأ على مجال غير مقيد على الإطلاق ، وكانت تكاليفه ومخاطره تجعل منه شيئًا غير مرغوب فيه بالمقارنة بالمجال المحدود اليوم.

وفى مقابل هذه الإنجازات هناك جوانب سلبية تشوب دبلوماسية الحد من التسلح. وإذا أجرينا مسحًا لسجلات السنوات الخمس والعشرين الماضية لا يمكن لنا أن نتجاهل ثلاثة استنتاجات، أولها أن التاريخ الحديث للحد من التسلح شهد قدرًا من الفشل لا يقل عما شهده من نجاح. وكان مؤتمرا ١٩٥٨ اللذان بدءا حقبة المفاوضات الجادة للحد من التسلح (مؤتمر الهجوم المباغت ومؤتمر جنيف لوقف تجارب الأسلحة النووية) عرضيين وانتهيا بالفشل، إلا أنه كان وراء هذه البدايات الزائفة جهود عديدة أخرى فاشلة؛ فليست هناك حتى الآن معاهدة شاملة لحظر التجارب، ولم تتوصل مباحثات خفض القوات المتوازن والمتبادل إلى اتفاقية على الرغم من استمرار المفاوضات لسنوات، كما فشلت مباحثات تحويل الأسلحة التقليدية، وأجهضت

مفاوضات للحد من الأسلحة المضادة للأقمار الصناعية، ولم تسفر مفاوضات وضع حدود للتواجد البحرى فى المحيط الهندى عن شىء، وظلت معاهدتا حظر التجارب وسولت ٢ دون تصديق. وحتى عندما تم التوصل إلى اتفاق، كان التقدم بطيئا للغاية.

ثانيًا، كان تأثير الحد من التسلح متواضعا خاصة بالمقارنة بمستوى الجهود المبذولة فيه. يقول أحد المعلقين ساخرًا: «أصبحت مفاوضات الحد من التسلح مصدرًا طويل المدى للعمالة الدبلوماسية والصحفية والأكاديمية. أما أثرها العسكرى فضئيل».(٣) وفرضت عدة اتفاقيات تم إبرامها حظرًا على وضع الأسلحة فى أماكن لم يكن بها أسلحة، كقارة إنتارتيكا (القارة القطبية الجنوبية) وقيعان البحار والفضاء الخارجي، أو قيودًا على الأسلحة التى لا داعى لاستخدامها، كالأسلحة البيولوجية. ولهذه الاتفاقيات بعض القيمة ولو أنها لاتعالج المشكلات والأخطار الكبرى التى تواجهنا.

وفى الحالات التى تتعامل فيها اتفاقيات الحد من التسلح مع الجوانب الأساسية لسباق التسلح كان أثرها محدودًا. وكانت معاهدة حظر التجارب المحدودة تمثل إجراء وقائيًا، إلا أنها لم تفرض قيودًا على برامج التسلح النووى لدى القوتين العظميين (ولم توقع عدة قوى نووية أصغر على المعاهدة). وأسهمت معاهدة الحد من الانتشار فى قيام نظام من القيود ربما أدى إلى إبطاء انتشار الأسلحة النووية؛ أما أشد الحالات إزعاجًا فظلت خارج إطار المعاهدة أو سعت إلى التخلص من القيود.

وتوصلت جهود الحد من التسلح الإستراتيجى إلى نتائج أحبطت آمال الحلفاء والنقاد على السواء؛ ففى السبعينيات – وهو عقد معاهدات سولت– حدث تكديس هائل للأسلحة النووية الإستراتيجية على كلا الجانبين؛ فأضافت كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى آلاف الأسلحة النووية إلى ترسانته فى تلك الحقبة. وفيما بين ١٩٧١ و١٩٨٠ تضاعف المخزون الأمريكى من الرءوس النووية المنتشرة، فى حين تضاعف المخزون السوفيتى منها ثلاثة أمثاله. كما تحققت خطوة أخرى فى طريق التحديث. فقامت الولايات المتحدة بنشر الصواريخ البالستية العابرة للقارات Minuteman III MIRV-ICBM فى أوائل السبعينيات، وقضت السنوات الأخيرة منها فى

دعم الرءوس النووية الجديدة وإدخال نظام توجيه، وأضيفت صواريخ بوسايدون ثم ترايدنت ١ التى تطلق من غواصات إلى قوة الغواصات الإستراتيجية، كما تم تحديث الطائرة ب٥٢ بصورة مستمرة وتزويدها بأسلحة جديدة -صواريخ شرام الهجومية قصيرة المدى- مصممة لتطوير قدراتها لاختراق الدفاعات الجوية السوفيتية. وفى خلال هذه السنوات العشر، تم تطوير جيل جديد بأكمله من الأسلحة الإستراتيجية كالقاذفة ب١ وصواريخ كروز المحمولة جواً ، والتى يحتمل أن يتم نشرها فى السنوات القليلة القادمة.

وعلى الجانب السوفيتى كانت جهود التحديث تجرى بنشاط أكبر فيما عرف باسم « التكديس السوفيتى ». فتم استحداث عدة رءوس نووية مضاعفة ودقيقة وحديثة (وتشمل صواريخ إس إس ١٨ « الثقيلة ») وعدة غواصات إستراتيجية جديدة وصواريخ تطلق من الغواصات، وتم نشر القاذفة التى تطلق أسلحتها إلى الخلف، وصدرت تلميحات عن تطوير قاذفة إستراتيجية جديدة، وظهرت دلائل على إنتاج مزيد من النظم تحت التطوير. وفى مواجهة كل ذلك توصل اللبراليون إلى نتيجة يائسة فحواها أن الحد من التسلح الإستراتيجى أضفى الشرعية على سباق التسلح المستمر، بينما استنتج المحافظون أنه كان بمثابة عملية تمويه للتكديس السوفيتى للأسلحة.

وماذا عن خطر الحرب؟ هل ساعدت معاهدة سولت على الحد منه؟ وهل أسهم فى استقرار التوازن الإستراتيجى؟ فى أحد أسبق الجهود الجادة لتحليل الحد من التسلح، ورد ما يلى فى تعليق مؤتمر أوبنهايمر عن نزع التسلح منذ ثلاثين عامًا: «إن الهدف الأساسى من أية خطة لوضع قواعد للتسلح استبعاد القدرة» على ما أسماه المؤتمر حينذاك «الضربة القاضية المباغتة».[٤] إلا أن الحد من التسلح الإستراتيجى لم يحل دون ظهور نقاط ضعف مزعجة، خاصة مشكلة السيطرة والقيادة. ولاشك أن جزءًا كبيراً من كلا الترسانتين الإستراتيجيتين لدى القوتين العظميين سيظل قائمًا وعلى استعداد للرد، ومن ثم فعلاقة الردع الجوهرية لا تتأثر

بهذه التطورات. ولكن إذا كانت هناك درجة ما من الأمان فى مواجهة إمكانية توجيه ضربة أولى فهى تعود إلى تعقيد الأسلحة ونظم الإطلاق وليس نتيجة للتفاوض حول الحد من التسلح. وقياساً على هذا فإن الحد من التسلح الإستراتيجى يجب أن ينظر إليه بوصفه شيئًا لا أهمية له.

والاستنتاج السلبى الثالث الذى يضاف إلى فضل الحد من التسلح وتأثيره المحدود أن هذه السنوات الخمس والعشرين من الجهود الرامية إلى وضع سباق التسلح تحت شكل من أشكال الحدود كان تأثيرها يتمثل فى تشويه صورة عملية الحد من التسلح. فالفشل والتراخى اللذان ميزا الحد من التسلح أضرا بصورته. وإذا كانت الكتابة عن النجاح الذى تحقق فى مجال الحد من التسلح تمخضت عنها صورة من الشرعية أضفيت عليه فى الستينيات فقد أسفرت تجارب السنوات الأخيرة عن فقداته لمصداقيته.

نخلص من هذا إلى أن جهود الحد من التسلح لم تفِ بما كان متوقعًا منها. وكان من أخذوا على عاتقهم قضية الحد من التسلح فى أوائل الستينيات يشعرون بأنها تبشر بفوائد جوهرية تتجلى فى صورة توازن نووى أكثر استقراراً وتشكل قيوداً على سباق التسلح، ولكن كما كتب هارولد براون وزير الدفاع الأسبق، فقياسًا على هذه الاحتمالات، فإن «الإنجازات التى تحققت من مفاوضات التسلح إلى الآن تعد ضئيلة بالفعل، وكذلك ما يتوقع منها مستقبلاً ... فليس هناك ما يمكن الحديث عنه بعد خمسة وثلاثين عامًا من المفاوضات وبعد عشرين عامًا من المعاهدات».[٥] ولكن لماذا آل الأمر إلى ما آل اليه؟ مما لا شك فيه أنه من الممكن لجهود الحد من التسلح أن تقدم أكثر مما قدمت، كما أن الحد من التسلح يحمل فى طياته حلولاً للمشكلات الإستراتيجية التى تقلقنا. أما العقبتان الأساسيتان، وهما التأكد والقدرة على التفاوض، فتبدوان كأمور يمكن التغلب عليها أكثر مما نتوقع، كما أن هناك جهوداً جبارة بذلت دون تحقيق نتائج موازية؛ إذن أين يكمن الخطأ؟

العوائق السياسية الداخلية أمام جهود الحد من التسلح

يكمن الرد فى معظمه فى قدرة السياسة الداخلية على صوغ نتائج مفاوضات التسلح وتحديد حدودها. وكل من المرحلتين الأساسيتين لاتخاذ القرار فى الحد من التسلح -وهما سياسة رسم السياسة وسياسة التصديق- مفعمة بالاحتمالات التى تحول دون تنفيذ المقترحات الطموحة. وتقاطعت هاتان المرحلتان بدورهما بصورة معقدة مع العملية السياسية الداخلية التى تضمهما. وبهذا تتدخل السياسة الانتخابية وسياسة الكونجرس، وكذلك الرأى العام لتلعب دوراً فى تحديد إمكانيات الحد من التسلح.

تكمن جذور سياسة الولايات المتحدة فى الحد من التسلح فى مرحلة رسم السياسة وفى التفاوض أولاً فى داخل السلطة التنفيذية للحكومة الأمريكية. وهنا تكمن عدة عوائق مرتقبة فى طريق جهود الحد من التسلح، فمن الضرورى حشد اتفاق فى الرأى بين العديد من الأطراف المعنية داخل الجهاز الحكومى على ما يجب وما لا يجب اقتراحه وحشد تأييدهم لما عبر عنه الرئيس كارتر مثلاً بأن معاهدة سولت ٢ كانت تتطلب إجراء مفاوضات داخل الولايات المتحدة بقدر ما كانت تتطلب من مفاوضات مع السوفييت»[٦]، فهذه المفاوضات الداخلية قد لا تقل صعوبة عن المفاوضات الدولية.

واللاعبون فى المباراة الداخلية كثيرون: البيت الأبيض بجدول أعماله المشحون بالاهتمامات السياسية والموازنة والسياسة الخارجية ووزارة الخارجية باهتمامها بالعلاقات السياسية الدولية الأخرى، وهيئة الحد من التسلح ونزع السلاح، وهى طرف ضعيف فى لعبته، ومختلف إدارات وزارة الدفاع وإداراتها الفرعية وقادة الكونجرس وغيرهم. والهدف من المباراة الخروج باقتراح بالحد من التسلح يحظى بالقبول لدى الجميع. وتركيبة اللعبة سهلة: تسعى كل من الهيئات المشتركة إلى الحفاظ على مصالحها أو تجنب أكبر قدر ممكن من الأضرار على الأقل فى حدود تأثيرها وفعاليتها فى السياسة البيروقراطية للموقف.

هنا يكمن لب المشكلة؛ فبينما يقال إن الحد من التسلح والسياسة العسكرية متوافقتان ويجب أن يتكاملا، فالحقيقة أن "تنفيذ" الحد من التسلح سواء كعملية أو في تفاصيل اتفاقية ما قد يمثل تحدياً لمصالح بعض أطراف اللعبة، وهذا ما يحدث عادةً. وهناك قليل من المناصب في البنتاجون تجد مصلحتها في الحد من التسلح. ويتضح حذر الجيش من الحد من التسلح بالنسبة للمشاركين في العملية ، ويشير الجيش نفسه إلى ذلك أحياناً. ولما كان تأييد الجيش للاتفاقيات ضرورياً للتصديق، ولما كانت برامج الجيش تتأثر بها بصورة مباشرة، فللجيش صوت قوى في عملية رسم السياسة. وتفسر قوة يد الجيش في رسم سياسة الحد من التسلح وفي حماية مصالحه إزاء القيود التي تفرضها المفاوضات أسباب التأييد المستمر لرئاسة الأركان المشتركة للتصديق على الاتفاقيات التي يتم إبرامها. موجز القول إنه على الرغم من اشتراك الحد من التسلح والسياسة العسكرية في الأهداف فهما يسعيان إلى تحقيق هذه الأهداف بوسائل شتى.

على أية حال، فالحد من التسلح يعد جهداً للتدخل في السياسة الدفاعية بهدف وضع قيود على أنواع محددة من الأسلحة والخيارات والتطبيقات لصالح الأمن القومي العام، إلا أن هذا يشمل مصالح عملية اتخاذ القرار الدفاعي المعقدة واستيعاب الأسلحة، وهي عملية تهدف لا إلى جعل الأمن عاملاً يقيد الخيارات العسكرية أو أن يستبعدها، بل ليوفرها. هذه هي الوظيفة التي قام البنتاجون من أجلها ولا غرو أن يسعى إلى تحقيق هذا الهدف. كتب وليام هايلاند (وكان من المشاركين في العملية) قائلاً: « ... إن الحد من التسلح يكرس نفسه للتعدي على السياسة الدفاعية ويهيئ المناخ لحرب عصابات بيروقراطية ضد البرامج العسكرية».(٧) وكما يشهد التأثير المتواضع لاتفاقيات الحد من التسلح التي تم إبرامها حتى اليوم، فإن مؤيدي البرامج الدفاعية ونظم التسلح يتمتعون بقدرة كبيرة على هذا النوع من الحروب. ونظراً لحجم السياسة الدفاعية وتعقيدها واحتمالات العداء بين السياسة العسكرية وبين الحد من التسلح، فمن الصعب أن يتم التنسيق بينهما وتوفير إدارة فعالة للسياسة البيروقراطية والتنظيمية.

نخرج من هذا التحليل بعدة نقاط : أولها أن اقتراحات الحد من التسلح عادة ما تكون نتيجة للمساومات الداخلية، وبالتالى قد يكون تغيير الاقتراحات مسألة صعبة. ويجب بذل الكثير من الوقت والجهد لتذليل العقبات البيروقراطية والتوفيق بين الخلافات الداخلية. ثانيًا فى هذه المفاوضات الداخلية غالبًا ما تبرز الحاجة إلى استقطاب بعض الأطراف المعنية بتوفيق مواقفهم أو تحويل تضحياتهم من ميدان إلى آخر. ثالثًا لا داعى لاستسلام الخاسرين فى هذه العملية؛ إذ يمكن أن يعارضوا القيود أو يتحايلوا عليها أو أن ينشروا قضيتهم على الرأى العام أو يعرضوا خلافاتهم على الكونجرس، ويمكن باختصار أن يوسعوا ساحة قتالهم فى مرحلة التصديق بعد أن يكونوا خسروا معركتهم فى الداخل؛ فمثل هذه الوسائل لاشك تعوق مرور اتفاقية موقع عليها. رابعًا عادة ما يحتاج النقاد الداخليين إلى المال فى مقابل تأييدهم العام والمعلن للمعاهدة كما الحال مثلاً فى معاهدة سولت ١؛ حيث جعل وزير الدفاع ليرد ورئاسة الأركان تأييد الإدارة لأحد برامج التحديث الإستراتيجى شرطًا واضحًا لتأييدهم للمعاهدة.

وأخيراً فإن رسم السياسة لعبة الرئيس إذا ما توفرت له ولمستشاريه بالبيت الأبيض الإرادة والمهارة اللازمتان للسيطرة على العملية. وهذا ما فعله جون كيندى عام ١٩٦٣، ونيكسون وكيسنجر فى أثناء معاهدة سولت ١ ؛ حيث اتخذا قرارات فى الكرملن فى قمة موسكو، وحاول كارتر فعل الشىء نفسه فى صياغة اقتراحه الجرىء الشامل فى مارس ١٩٧٧. وعلى خلاف عملية التصديق التى يمكن أن تفلت من سيطرة الرئاسة فإن رسم السياسة يمكن أن يتسم بتدخلات رئاسية حاسمة. وحتى إذا حدث هذا، فإن بعض المشكلات تظل معلقة؛ فلابد من موافقة السوفييت ولابد من تصديق مجلس الشيوخ، إلا أن الرئيس لديه على الأقل رسم السياسة، وعندما يتم استخدام هذه السلطة يأتى التقدم فى أعقابها.

وفيما يتعلق بسياسة التصديق، وهى ثانى أبعاد العملية الداخلية للحد من التسلح، فإن مجلس الشيوخ وليس الرئيس الذى يمكن أن يكون العامل الحاسم فى اللعبة. فسلطة التصديق على المعاهدات مخولة لمجلس الشيوخ، ويمكن لمجلس الشيوخ

أن يحدد مصير اتفاقية ما. والحقيقة الأولى - كما يقول ريتشارد ستراوت بصحيفة نيو ريپبليك - أن «٣٣ عضواً في كونجرس عدد أعضائه ٥٣٥ يمكن أن يعطلوا معاهدة». ولعل هذا كما يشير ستراوت - يعد «نظامًا شاذًا»[٨] ، إلا أن هذا هو النظام على أية حال. ويتطلب الأمر تعديل سياسة التصديق بحيث لاتستطيع أقلية أن تهزم اتفاقية. ويمكن أن يتطلب الأمر قدراً من المداهنة للأعضاء الفاعلين وتدخل الأعضاء في رسم السياسة والسماح لهم بالاطلاع المبكر على المفاوضات وتبادل المصالح السياسية في برامج عسكرية (أو في قضايا أخرى منبتة الصلة) في سبيل ضمان تأييد أصوات لها وزنها وحشد الرأى العام. ويبدو الأمر كعملية سياسية روتينية، إلا أنها لا تفلح بالضرورة خاصة حين يكون هناك معارضة شعبية ذات مهارة وتصميم ضد الحد من التسلح كما يحدث غالبًا عن طريق ما يسمى "لوبي الحذر".[٩] وأوضحت معاهدة سولت ١ سهولة عملية التصديق. وأوضحت معاهدة حظر التجارب أن التصديق لايمكن أن يؤخذ مأخذ التسليم، وأوضحت سولت ٢ أن التصديق يمكن أن يكون عقبة كؤود لا تقهر ولو بعد جهد جهيد.

إن كلاً من رسم سياسة الحد من التسلح والتصديق على المعاهدات تتمان على الساحة الداخلية الكبرى وتخضع لتأثير العملية السياسية العامة القائمة. ومن العقبات السياسية الداخلية الجوهرية العملية الانتخابية، خاصة على المستوى الرئاسي. وللحلقة الانتخابية التي تتم كل أربع سنوات نتائج محتملة بالنسبة للحد من التسلح. فسياسة الحد من التسلح غالبًا ما تقع في حلبة السياسة الحزبية ؟ حيث يهاجم أحد الأحزاب موقف حزب آخر، وغالبًا ما يتبادل الحزبان الاتهامات في مناظرات عامة. وهذا ما حدث بوضوح في انتخابات ١٩٨٠ ، وحاول كارتر جاهداً تصوير ريجان كداعية حرب في حين اتهم ريجان كارتر باتباع سياسة خانعة بميول واضحة نحو نزع السلاح من طرف واحد.

والطريقة الثانية التي تقطع بها السياسة الانتخابية عملية الحد من التسلح احتمال التراجع إلى الخلف بجهود الحد من التسلح من جانب إدارات ترى نفسها منحازة إلى الجانب الدفاعي السياسي، ومن ثم استبعد الرئيس فورد كلمة «الانفراج

الدولى» من قاموسه السياسى فى قمة كفاحه ضد رونالد ريجان فى ترشيحات ١٩٧٦ الجمهورية ، وأدخلت سولت ٢ فى القائمة ، وكانت على وشك الانتهاء. وكان هذا قراراً ندم عليه فورد، إلا أنه أدى إلى تعطيل اتفاقية سولت٢ لعدة سنوات. ويمكن بالطبع أن تقطع هذه الظاهرة الاتجاه الآخر؛ فعندما حاول ريتشارد نيكسون أن يحسن صورته عام ١٩٧٢ ليظهر بمظهر المسالم ضد هجوم نقاد حرب ڤيتنام، كانت اتفاقية سولت ١ مفيدة سياسياً له.

ثالثًا غالبًا ما تنتج عن الانتخابات تغييرات فى الحكومة، ويبدو أن القاعدة حسب تجارب الماضى تبديد سنة فى الفترة الانتقالية من إدارة رئاسية لأخرى. ويحتاج الرؤساء الجدد عامة إلى وقت لكى يتغلبوا على غريزة تشويه سياسات سابقيهم ويدرسوا القضايا من جديد من وجهات نظرهم الخاصة ويدركوا آلية السياسة ويصيغوا سياساتهم الخاصة بهم. وهكذا فعندما ورثت إدارة نيكسون عملية سولت التمهيدية عن إدارة جونسن فى عام ١٩٦٩ وكان حافزها الأول إبطاء قوة الدفع باتجاه المفاوضات إلى حين مراجعة الموقف. وسعت إدارة كارتر إلى تفادى التأجيل، إلا أنها أخرجت مفاوضات سولت ٢ عن مسارها إلى حين من خلال اقتراح مارس ١٩٧٧ الشامل الذى كان يعد انحرافًا جوهريًا عن سجل التفاوض الذى يألفه السوڤييت ويرتاحون إليه. وقامت إدارة ريجان بالطبع بتجميد الحد من التسلح لمدة عام قبل الشروع فى معاهدة القوى النووية متوسطة المدى أولاً ثم فى مفاوضات ستارت. ولا يعد هذا النمط سلبيًا بالضرورة، وربما كان من الأفضل أن تأخذ الإدارات التالية حذرها حين تبدأ فى رسم سياسة الحد من التسلح، ولكن بالإضافة إلى احتمال ضياع سنة الانتخابات، فإن هذا يعنى أن حوالى عامين من كل أربعة أعوام تضيع للتقدم فى عملية الحد من التسلح، ما يشكل عقبة كبرى تعترض مسار العملية وتبرر تباطؤ العديد من جلسات المباحثات.

وتعد مسئولية أعضاء الكونجرس أمام الجماهير طريقة أخرى تؤثر بها العملية الانتخابية على مصير الحد من التسلح. ويتميز أعضاء الكونجرس بحساسية خاصة تجاه الرأى العام، وبالتالى، فهم يعكسون المزاج السياسى للبلاد فيما يتعلق بجهود

الحد من التسلح، إلا أن الغريزة لدى أهل السياسة وحبهم للبقاء يؤدى بالعديد منهم إلى تجنب القضايا الساخنة وتفادى اتخاذ مواقف واضحة فى قضية يحوم حولها الجدل. ولاتنطبق هذه القاعدة على كل أعضاء الكونجرس ومجلس الشيوخ فى كل حين وفى كل قضية، ولكن من الواضح أنه عندما تكشفت قوة المعارضة الجماهيرية لسولت ٢ عام ١٩٧٩، حتى المتعاطفين مع المعاهدة من أعضاء مجلس الشيوخ تجنبوا إعطاء أصواتهم تأييداً لها. ويبدو أن سلوك الشخصيات الفاعلة كالسناتور فرانك تشرش يعد مبرراً لاهتمامهم بالاعتبارات الانتخابية.

إن الرأى العام له اعتباره فى السياسة بالطبع وإن كان بطريقة غير ملموسة. ولا يصح أن نلصق به تهمة وضع العراقيل؛ فغالباً ما يؤيد جهود الحد من التسلح، إلا أنه يتسم أيضاً بالتذبذب كما رأينا مؤخراً التحول السريع فى الرأى العام من التأييد إلى الشك فى سياسة ريجان الرامية إلى التكديس الدفاعى. بالإضافة إلى كونه سريع التأثر إلى حد ما، بل يمكن السيطرة عليه إلى حد كبير، مما يعنى أنه عرضة للتملق من جانب كل من المشايعين والمناهضين لجهود الحد من التسلح الإستراتيجى، كما يعنى أن جهود الطرفين تخضع عادة للأحداث التى ترجح لصالح أحدهما حسب ما إذا كان الحدث الغزو السوفيتى لدولة مجاورة أو فلتة لسان من جانب أحد كبار المسئولين الأمريكيين عن الدخول فى حرب نووية محدودة.

كما أن الاتجاهات الشعبية تجاه الدفاع وجهود الحد من التسلح مصابة بالفصام؛ أى أن الجمهور يخشى كلاً من الحرب النووية والاتحاد السوفيتى. ويتحدد المناخ السياسى فى كل فترة تبعًا لأى الخوفين يغلب على الآخر. وتتضح تناقضات الرأى العام فى مظاهر عدة؛ فهو يؤيد جهود الحد من التسلح نظرياً، إلا أنه يقف موقفًا سلبيًا من اتفاقيات محددة. فهو يفضل الحد من التسلح والتفوق العسكرى الأمريكى فى آن معًا؛ أى التفاوض لوضع قيود والتكديس العسكرى فى الوقت نفسه. ويبدو أن الرأى العام يؤمن بالتفاوض مع الروس إلا أنه لايثق فى قوتهم، كما أن هناك قوى لها وزنها مناهضة للحد من التسلح ويمكن حشدها لمعارضة اتفاقيات التسلح، ما اكتشفته «لجنة الخطر الراهن» فى استطلاعات الرأى التى أجرتها.

يتضح من كل هـذا أنـه إذا بـدا الرأى العـام على الجانب المؤيد من حـين لآخر، بل بوصفه قوة دافعة فى عملية الحد من التسلح، فإنه لا يقدم صورة ثابتة تساند مفاوضات الحد من التسلح واتفاقياتها، مما يعنى بالنسبة للساسة أن مساندة اتفاقية تخص التسليح قد تمثل نقطة ضعف سياسى ومصدر قوة فى آن معًا.

والرأى العام الوسيلة التى تنعكس من خلالها السياسة الدولية على السياسيين الأمريكيين. والحقيقة أن ارتباط الحد من التسلح بالسياسة الدولية -أو بتحديد أكثر بالسلوك السوفيتى- يعد أكبر عقبة سياسية تواجه أمام مفاوضات ناجحة. وتوقفت عملية الحد من التسلح الإستراتيجى بسبب السلوك السوفيتى المستفز مرتين على الأقل، مرة فى عام ١٩٦٨ حين غزا السوفيت تشيكوسلوفاكيا، والأخرى فى خريف ١٩٧٩ عندما أثبتت قصة اللواء الكوبى أولاً ثم الغزو السوفيتى لأفغانستان ثانيًا موت معاهدة سولت ٢. وأدت بعض المزاعم عن استخدام السوفيت للأسلحة الكيماوية فى كمبوديا وأفغانستان إلى قيام شكوك فى رغبة السوفييت فى تنفيذ المعاهدات. كما ذهب انطلاق النشاط السوفيتى فى العالم الثالث - فى الهند الصينية والقرن الأفريقى وأفغانستان- بما تبقى فى الولايات المتحدة من ثقة ضعيفة ونية حسنة تجاه الاتحاد السوفيتى ودمر التعاون المتردد فى العلاقات السياسية بين القوتين ، والذى نجم جزئيًا عن عملية الحد من التسلح الإستراتيجى.

هناك من يرحبون بهذا الارتباط ويدعون إلى اتخاذه كسياسة أمريكية. ومنطقهم فى ذلك أن تنفيذ الحد من التسلح مع الاتحاد السوفيتى قد يعد جائزة للالتزام السوفيتى ، وأن التخلى عن مفاوضات الحد من التسلح قد تعد إشارة مناسبة إلى سوء السلوك السوفيتى إن لم يكن عقابًا عليه. ويرى البعض الآخر ضرورة عزل جهود الحد من التسلح الإستراتيجى عن العلاقات الدولية قدر الإمكان بحيث لا تتأثر سلبًا بتقلبات العلاقات العاصفة بين القوتين.

المشكلة أن هذا الارتباط يعد حقيقة سياسية حتمية سواء اتخذ أو لم يتخذ كسياسة. ويرجع ذلك إلى تأثر السياسة الدولية بالنظام الأمريكى. ومن المستبعد أن يعدل الاتحاد السوفيتى مصالحه والخطوط العامة فى سياسته الخارجية لمجرد تجنب

الحساسيات الأمريكية، مما يعنى وجود أزمات ومشكلات مستقبلية كما كان الأمر فيما مضى ، وأن التطورات التى تشد الإعلام إلى التغطية فى أخبار المساء ستواصل تأثيرها على الرأى العام، وبالتالى على المصير السياسى لمن يقفون على الساحة العامة. ومن ثم ستساعد أيضًا على تحديد نطاق الممكن فى السياسة الأمريكية فيما يتعلق بالسياسة الخارجية. وهكذا فإن ما يجب التركيز عليه ليس الربط بين جهود الحد من التسلح الإستراتيجى والسلوك السوفيتى الدولى وحسب، بل الربط بين التطورات الدولية والسياسة الأمريكية.

النتيجة: إدارة آلة العقبات السياسية

نوجز فنقول إن النتائج المحبطة لجهود الحد من التسلح تبدو وقد نجمت عن تأثيرات مجموعة من العقبات السياسية تتمثل فى رسم السياسة وعملية التصديق البرلمانى وسياسة الانتخابات وسياسة الكونجرس وسياسة البيروقراطية والرأى العام بل السياسة الدولية ككل. ويجب أن تتم إدارتها جميعًا بصورة فعالة إذا ما أريد لجهود الحد من التسلح أن تسير فى طريق النجاح. ولا يكفى حل أجزاء من اللغز؛ ففى عام ١٩٧٩ مثلاً كان البيت الأبيض شغوفًا بالتصديق على سولت ٢، إلا أن الحماس الشعبى وحماس الكونجرس كان غائبًا ، وكان السلوك السوفيتى فى السياسة الخارجية لا يتسم بروح التعاون. وهناك اليوم تأييد متعاطف لجهود الحد من التسلح، إلا أن البيت الأبيض يوجه اهتمامه إلى انتشار الأسلحة لا إلى الحد منها. ومن ثم فإن إحراز تقدم فى جهود الحد من التسلح يتطلب حشد كل العوامل السياسية الداخلية فى خط إيجابى. وسيكون من الضرورى لأية اتفاقية أن تدير آلة العقبات السياسية المرتقبة. ومن هذه الحقيقة تتولد عدة جزئيات.

أولاً لما كانت هذه العملية السياسية بأكملها تسير ببطء شديد، فقد نجمت مشكلة أخرى وهى العقبة التقنية؛ إذ إن خطى التطور التقنى تتميز بالسرعة وكذا معدل التحديث ؛ حتى إن مظاهر القوة تتغير جذريًا فى أثناء مسار المفاوضات وتثير

مشكلات وقضايا جديدة قبل حل المشكلات والقضايا القديمة؛ ففى مسار سولت ٢ (٧٢-١٩٧٩) مثلاً تغيرت صورة القوى على الجانبين الأمريكى والسوفيتى بصورة ملحوظة ، ولم تكن بعض القضايا الصعبة كصواريخ كروز والقاذفات الثقيلة قد برزت، وبعد حين بدأت المفاوضات.

ثانيًا : إن أية اتفاقية تتغلب على العقبات ستكون متواضعة فى تأثيرها بالضرورة وإلا لما ظلت سارية، وبالتالى فلاغرو أن تمنى جهود الحد من التسلح بالفشل الذريع. إلا أنها أدت إلى تحرر طرفى النقيض من وهم الحد من التسلح. فحررت الصقور من هذا الوهم بعدم إيجاد حل للمشكلات الإستراتيجية الأمريكية وحررت الحمائم من الوهم بعدم وضع حد لسباق التسلح.

ثالثًا: إن الالتزام القوى والمباشر من جانب الرئيس ومساعديه فى البيت الأبيض يعد عنصراً حاسمًا فى تحديد ما إذا كان من الممكن أن يكتب النجاح لجهود الحد من التسلح وإلى أى مدى. أدى جون كيندى على سبيل المثال دوراً مهمًا فى دفع معاهدة حظر التجارب المحدودة إلى أن تمت، كما لعب نيكسون وكيسنجر دورين حاسمين فى إبرام سولت ١. وساعد إصرار جيمى كارتر الشخصى على تنفيذ اتفاقية سولت ٢. والرئيس الطرف الأوحد فى اللعبة الذى تتوفر له قوة التغلب على كثير من العوائق فى طريق الاتفاق، ولكن يتضح من تجربة إدارة كارتر أن العقبات يمكن أن تقهر الرئيس أيضاً.

رابعًا: يجب أن ندرك أن متابعة جهود الحد من التسلح لا تتفق والعديد من المجالات الاستراتيجية؛ فإذا أريد لجهود الحد من التسلح أن تفرض قيوداً حقيقية على سباق التسلح ، وأن تسهم فى الاستقرار الإستراتيجى، يجب أن توقف العديد من القوى المضادة وتبطل معظم إن لم يكن كل خيارات الحرب النووية. بإيجاز شديد يجب أن تسد الطريق أمام أية قوى مضادة ثقيلة التسلح، إلا أن مثل هذه القوى المضادة تلقى تأييداً من جانب العسكرية السوفيتية وتشجيعًا من قبل قطاع عريض من المجتمع الإستراتيجى الأمريكى من العسكريين والمدنيين على السواء. ويخالف آخرون هذا الاتجاه ويحاولون أن يستعملوا الحد من التسلح كوسيلة لإيقافه، ولكن من

المستحيل لجهود الحد من التسلح أن تلعب دوراً بناء فى تهيئة المناخ الإستراتيجى؛ لأننا لا يمكن أن نتفق فيما بيننا على ذلك المناخ الذى يجب أن ننشده. أما من يحول الحد من التسلح بينهم وبين وجهات نظرهم الإستراتيجية (سواء من دعاة الحرب أو أنصار نزع السلاح)، فسيجدون دوماً أن دور الحد من التسلح غير مرضٍ.

أخيرا فمما يذكر أن بعضاً من هذه العقبات الداخلية يمكن تجنبها عن طريق السعى إلى الحد من التسلح بمنهج مختلف، كما أن أية إستراتيجية للحد من التسلح كانت تركز على المعاهدات والمفاوضات الرسمية الشكلية وعلى المشاورات الروتينية الأقل شعبية كمشاورات "اللجنة الاستشارية الدائمة لمعاهدة سولت" تقلل من تأثير هذه العوامل الداخلية. وكما نوه منظرو الحد من التسلح الأوائل هناك عدة خطوات يمكن اتخاذها من طرف واحد فى السياسة الدفاعية على طريق تحقيق أهداف الحد من التسلح. ويمكن بذل جهود أكبر فى هذا السبيل. ويقال إن أهداف الحد من التسلح لا تختلف عن أهداف أية سياسة عسكرية سليمة، إلا أن مثل هذه السياسة لا يسهل تحقيقها، فى حين أنها ضرورية سواء تم تحقيق نجاح كبير فى مجال الحد من التسلح أو لم يتم.

هـوامش

(١) قد ينطبق هذا على الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة على السواء. ولما كانت المعلومات المتاحة عن سياسة الحد من التسلح داخل الاتحاد السوفيتي، فستركز هذه المقالة على المسرح السياسي الأمريكي.

(٢) في عام ١٩٦١ تم نشر أربعة كتب لاتزال تمثل لب الاتجاهات الفكرية عن الحد من التسلح. وتقوم المناقشة التالية على قراءات من هذه الكتب، وهذه الكتب هي:

-Thomas Schelling & Morton Halperin, *Strategy and Arms Control* (N. Y, 1969);

-Hedley Bull, *The Control of Arms Race* (N.Y., 1961);

-Donald Brennan, *Arms Control, Disarmament and the Arms Control* (N. Y., 1961);

-Arthur Hadley, *The Nation's Safety and Arms Control* (N. Y., 1961).

(3) Trevor Taylor, "Arms Control" in David Carlton & Carlo Shaerf, eds., *The Arms Race in the 1980s* (N. Y., 1982), p. 59.

(4) McGeorge Bundy, "Early Thoughts on Controlling the Nuclear Arms Race", *International Security*, vol. 7, No. 2 (Fall 1982), p. 25.

(5) Harold Brown, *Thinking About National Security* (Boulder, Col. 1983).p. 185.

(6) Jimmy Carter, Keeping Faith (N. Y., 1982). p. 218.

(7)Hyland, "International Impediments", in Richard Burt, ed., Arms Control and Defense Postures in the 1980s (Boulder, Col. 1983), pp. 100-101.

(8)"Views From Backstage", The New Republic , April 18, 1983, p. 39.

(٩) هذه العبارة مقتبسة.

الباب الثالث

متخذو القرار ومناصب اتخاذ القرار السياسى

الفصل الرابع عشر

الرئيس والقضايا الداخلية الدولية ومخاطر القيادة السياسية

راين باريليو

شاعت فى الدراسات المتعلقة بالرئاسة فى الآونة الأخيرة الإشارة إلى وجود «رئاستين»، إحداهما فى الشئون الخارجية والأخرى فى الشئون الداخلية. ومنذ أن ظهر تحليل ويلداڤسكى[1] سنة ١٩٦٦ والباحثون يقبلون القول باختلاف التأثير الرئاسى على السياسات وتوقع أن تقدم المبادرات الرئاسية زعامة تثبت وجودها على الساحة الخارجية لا فى الداخل. وعلى الرغم من كل ما تمثله فكرة وجود "رئاستين" من إيضاح لطبيعة الرئاسة، فإنها تتضاءل أمام الأهمية المتزايدة لقوة ثالثة لها مشكلات وفرص جديدة لعملية صنع القرار السياسى الرئاسى. ويعرف هذا النطاق من المشكلات باسم "القضايا الداخلية الدولية".[2]

يشير المصطلح إلى قضايا العلاقات الدولية التى تشمل الاقتصاد الداخلى لدولة من الدول. وهذه القضايا فى الولايات المتحدة تشمل التجارة الدولية والواردات النفطية والهجرة والتلوث العالمى (الأمطار الحمضية وما إلى ذلك)؛ فجميعها تربط العلاقات الخارجية الأمريكية بالحالة الاقتصادية للدولة.

والتجارة قضية داخلية دولية تقليدية من عدة زوايا؛ فهى تتعلق بالاقتصاد الأمريكى فى تفاعله مع اقتصاد سائر دول العالم. وهناك حالتان مهمتان من

المبادرات الرئاسية فى هذا الميدان يمكن أن تلقيا الضوء على المخاطر والفرص التى تحملها عملية رسم القرار السياسى الرئاسى فى الشئون الداخلية الدولية، وهما قانون التوسع التجارى لسنة ١٩٦٢ وقانون التجارة لسنة ١٩٧٠ ومن خلال وضع هاتين الحالتين فى موضع التناقض - فتمثل إحداهما النجاح الرئاسى والأخرى الفشل - يصبح من الممكن الخروج ببعض الاستنتاجات عن مستقبل الزعامة السياسية الرئاسية فى هذا الميدان.

قانون التوسع التجارى لعام ١٩٦٢

إن حالة قانون التوسع التجارى لعام ١٩٦٢ تمثل نجاحًا للزعامة السياسية الرئاسية، تمكن الرئيس جون كيندى فى هذه الحالة من تحقيق هدفه بتمرير قانون تجارى دولى جديد يتضمن سلطة رئاسية عريضة للتفاوض حول خفض التعريفة الجمركية. فلم يتمكن من تمرير هذا القانون وحسب، بل "بأغلبية ساحقة"[٣] فى كل من شعبتى الكونجرس حسب وصف أحد المراقبين.

وكانت قضية التجارة الدولية تحتل مكانًا مهمًا فى قائمة الأولويات الاقتصادية للرئيس وإدارته، كما كانت ذات أهمية على الصعيد القومى، فكانت إدارة كيندى تواجه مفترق طرق فى العلاقات التجارية الأمريكية. فكان قانون ١٩٣٤ لاتفاقيات التبادل التجارى على وشك الانتهاء فى يونيو ١٩٦٢، وكان الاقتصاد الأمريكى المترهل يواجه «التعريفة الجمركية المشتركة» وتزايد قوة السوق الأوروبية المشتركة. وفى يوليو ١٩٦١ أعلنت بريطانيا عن نيتها السعى إلى العضوية فى السوق المشتركة، ما كان سيؤدى فى حالة قبولها إلى توسيع نطاق التعريفة الجمركية الخارجية المشتركة ، ويضيف إلى السوق المشتركة قوة أخرى. وكان المناخ الدولى المتغير يمثل تهديدًا ماثلاً وفرصة سانحة للولايات المتحدة فى آن معًا. فكانت السوق المشتركة خاصة بعضوية بريطانيا تعنى نطاقًا شديد الاتساع للتعامل المتميز أمام الدول الأعضاء الذين كانت الولايات المتحدة مستبعدة منهم. وفى الوقت نفسه، لو تمكنت

الولايات المتحدة من التفاوض حول خفض التعريفة الجمركية مع السوق المشتركة لتمكنت من تعويض الامتيازات التجارية الإضافية التى كانت السوق المشتركة ستجنيها من العضوية البريطانية ومن تجنب حرب تجارية مع أوروبا ومن دعم الوحدة الغربية ومساعدة الاقتصاد الأمريكى فى تحقيق طفرة من خلال تجارة أكثر حرية مع أوروبا.

حتى قبل الإعلان البريطانى فى عام ١٩٦١ كان كيندى على وعى بقضية التجارة وما يترتب على الانتهاء الوشيك لقانون ١٩٣٤. وفى الفترة التى سبقت توليه المنصب، أوفد جورج بال، وهو محامٍ من واشنطن له نشاطه فى "لجنة تحديد سياسة تجارية قومية"، لرئاسة "فريق عمل للسياسات التجارية" يقوم بدراسة القضية وتقديم توصيات للرئيس المنتخب لسن تشريع تجارى جديد يدعم سلطة الرئيس فى مفاوضات التعريفة الجمركية.

واستمر الاهتمام بقضية التجارة فى السنة الأولى من رئاسة كيندى مع قرب إلغاء قانون ١٩٣٤. وكانت المسألة المعقدة للسياسة التجارية تدور فى جوهرها حول قضيتين أساسيتين هما مدى التشريع التجارى وتوقيته؛ فكانت المشكلة فى القضية الأولى تدور حول تحديد ما إذا كان الطلب قاصراً على مجرد مد القانون القديم بشىء من التعديلات كما حدث فيما مضى أم التقدم بمبادرة جديدة تضم سلطة رئاسية أكبر ولمدة زمنية أطول لتحقيق المزيد من الأهداف الطموحة. وفى هذا الصدد كان مستشارو كيندى يفضلون سن قانون جديد، ولكن كان هناك اهتمام وقلق تجاه معارضة الشركات وأصدقائها فى الكونجرس؛ فكانت صناعة النسيج مثلاً قلقة بصورة خاصة من الآثار العكسية لتجارة أكثر حرية.

وبسبب هذ القلق انقسم مستشارو كيندى حول القضية الثانية الخاصة بالتوقيت. وكانت القضية هنا هل يبدأ السعى إلى التشريع الجديد فى ١٩٦٢ أو ينتظر الكونجرس الجديد عام ١٩٦٣؟ واقترح بال الذى كان من أشد أنصار سن قانون جديد تأجيل المسألة إلى ١٩٦٣ من أجل تفادى الصدام مع أنصار فرض الحماية التجارية فى عام الانتخابات. وكان يعارضه فى ذلك هاورد بيترسن المساعد

الخاص للرئيس للسياسة التجارية وأحد أعضاء «فريق عمل بال» ولورنس أوبراين أكبر أنصار الرئيس فى الكونجرس. كان المنطق الذى استند إليه كل من أوبراين وبيترسن أن سن قانون تجارى جديد سيلقى ترحيبًا حارًا من بعض الأعضاء ذوى النفوذ بالكونجرس بما فيهم هيل بوجز وويلبور ميلز رئيس "لجنة الكونجرس للسبل والوسائل". أما الرئيس فكان ميالاً لسن قانون فى عام ١٩٦٢ بحيث يمكن دخول المعركة الشرسة التى ستنشب على أثر اقتراح أقل قدر من المد بقوة أكبر ولمرة واحدة فى سبيل إقامة أداة تجارية جديدة تماما على حد قول سورنسن.(٤)

كان من شأن قانون بال أن يلقى معارضة شديدة على أية حال، ولهذا أخذ الرئيس فى جس النبض السياسى بعدة محاولات؛ ففى أول نوفمبر ١٩٦١ وجه جورج بال الذى كان فى ذلك الوقت وكيل وزارة الخارجية للشئون الاقتصادية خطابا إلى "لجنة التجارية الخارجية القومية" عن التغيرات التى طرأت على الاقتصاد الدولى على أثر إنشاء السوق المشتركة، وقال إن التشريع التجارى القائم لا يكفى لمواجهة هذا التحدى، وكان يتجنب تقديم توصيات سياسية محددة، لكنه تلا رسالة من الرئيس فحواها أنه «من الضرورى أن تكون لدينا أدوات جديدة للتعامل مع مشكلات التجارة الدولية فى عالم جديد متحد».(٥) وبعد أسبوع تحدث الرئيس فى مؤتمر صحفى عن الحاجة إلى أدوات جديدة للتعامل مع التحدى الذى تمثله السوق المشتركة. وفى أوائل ديسمبر بدأ هيل بوجز عقد جلسات الاستماع فى اللجنة الفرعية عن السياسة الاقتصادية الخارجية للجنة الاقتصادية المشتركة. وفى هذه الجلسات أدلى كل من كريستيان هرتر وزير الخارجية الأسبق ووليام كلايتن وكيل وزارة الخارجية الأسبق بشهادتيهما عن عدم كفاية قانون التجارة المتبادلة القديم. وأخيرًا وفى ٢٩ نوفمبر أعلن الرئيس عن اتخاذ قرار يفوض له سلطة أكبر فى خفض التعريفة الجمركية وأدلى فى ٦ و٧ ديسمبر بخطابين إلى الاتحاد القومى لأصحاب الصناعات وأنصار تغيير قانون التجارة الأمريكى. ولقيت كل هذه الجهود تأييدًا كبيرًا، واتخذ القرار بالتقدم بمبادرة تجارية جديدة فى عام ١٩٦٢.

وتم إرسال قانون التوسع التجارى لعام ١٩٦٢ إلى الكونجرس فى ٢٥ يناير ١٩٦٢ حيث تقدم به النائب ويلبور ميلز. وكان يشمل أولاً تخويل الرئيس سلطة خفض

التعريفة الجمركية وبشروط خاصة للتعامل مع السوق المشتركة. ثانيًا كان يشمل إجراءات وقائية لحماية الصناعات المحلية والعمالة التى تأثرت عكسيًا بخفض التعريفة، بالإضافة إلى بنود خاصة بتقديم "مساعدات تكيف" للأطراف المتضررة. ويمد سلطات الرئاسة لتشمل خفض التعريفة الجمركية وتبسيط الإجراءات فى هذا الصدد، أحدث المشروع تغييرات جوهرية فى السياسة التجارية للولايات المتحدة.

وبدأ هذا المشروع الجديد فى حيازة أولوية مطلقة، وحشدت الإدارة الرئاسية جهودها على الفور لشن حملة لحمل الكونجرس على تمرير القانون، وتم حشد كل الضغوط وتوجيهها من البيت الأبيض ؛ حيث ازداد حجم طاقم پيترسن للسياسة التجارية للقيام بأعباء تنظيم حملات الكونجرس والحملات الجماهيرية. وكان كل من پيترسن وأوبراين همزة الوصل مع الكونجرس مزودين بأدوات لدفع الحملة ومنها ملازم خاصة لكل ولاية، كما ساعد البيت الأبيض جماعة التجارة الحرة فى جهودهم من أجل مشروع القانون من خلال لجنة السياسة التجارية القومية للتنسيق والاتصال بالجماعات الأخرى المؤيدة لحرية التجارة.

كان المتحدث الرسمى باسم الإدارة الرئاسية عن مشروع القانون لوثر هودجز وزير التجارة الذى تم ترجيحه على بال لأن الأخير لم تكن له شعبية لدى كثرة من أعضاء الكونجرس. فقاد هودجز الحاكم السابق لكارولاينا الشمالية الحملة مع أصدقائه فى صناعة النسيج فى كاپيتول هيل. وعقدت جلسات استماع مطولة أمام الكونجرس ولجنته للسبل والوسائل ولجنة مجلس الشيوخ للشئون المالية ، وقام هودجز بقيادة طابور طويل من متحدثى الرئاسة ومتحدثين آخرين أدلوا بشهاداتهم لصالح مشروع القانون.

وشارك الرئيس بنفسه فى هذه الحملة؛ فلقى قانون التوسع التجارى لعام ١٩٦٢ اهتمامًا خاصًا منه فى خطاب حالة الاتحاد. وبعد تقديم المشروع، تنبأ كيندى فى مؤتمر صحفى بأنه سيلقى تأييدًا من كلا الحزبين. وفى مايو شارك مع أربعة من وزرائه فى مؤتمر دام يومًا مع ألف ومائتين يمثلون مائة تنظيم مؤيد للمشروع. كما كان يركز فى خطبه على الحاجة إلى مشروع القانون.

وفيما وراء هذه الجهود، بذلت إدارة كيندى جهودها لإحباط المعارضة أمام هذا المشروع؛ فركزت اهتمامها على صناعات النسيج والأخشاب وغيرها؛ فكانت هاتان الصناعتان مهددتين بصورة خاصة بتأثيرات عكسية ناجمة عن خفض التعريفة الجمركية؛ لذا أعلن كيندى خطة من ست نقاط لدعم صناعة الأخشاب ورفع التعريفة الجمركية الخاصة بالسجاد والزجاج. وسرعان ما أعلنت صناعة النسيج والمشرعون فى الولايات المتأثرة عن تأييدها.

وفى الوقت نفسه كان خفض المعارضة يعنى قبول مطالب الكونجرس بتعديل هيكل السلطة التنفيذية لإدارة المفاوضات التجارية. بداية قبل كيندى مشروع ويلبور ميلز بتعيين ممثل تجارى خاص بالمكتب التنفيذى للرئيس فى محاولة لتخفيف قلق الكونجرس من وزارة الخارجية وضعف اهتمامها بالتأثير المحلى لتحرير التجارة، وكانت فيما مضى بمثابة الهيئة الرئيسة المسئولة عن المفاوضات التجارية. وكان المفترض فى هذا المسئول التمثيلى أن يقود الوفد الأمريكى فى كل المفاوضات التجارية الدولية، وأن يتم استدعاؤه للتشاور مع الكونجرس فى هذا الصدد. ثانيًا، وافق الرئيس على قانون بتعيين عضوين من كل من مجلس الشيوخ والكونجرس (من كلا الحزبين) كأعضاء بالوفد التجارى الأمريكى فى محاولة من جانبه لتخفيف قلق الكونجرس من سوء استغلال السلطة التفاوضية العريضة المخولة للرئيس بمقتضى هذا القانون. وأخيرًا وافق الرئيس على إجراء تعديل لتسهيل مهمة الكونجرس فى التغلب على قرارات الرئيس باللجوء إلى "فقرة التملص" فى مشروع القانون.

بهذه التنازلات من قبل الرئيس أمام كل من الكونجرس والمعارضين من القطاع الصناعى أمكن تمرير المشروع ليصبح قانونًا. وكان أسلوب ويلبور ميلز فى تناول مشروع القانون فى الكونجرس قد حال دون إلحاق تعديلات عديدة تهدف إلى فرض حماية. وفى مجلس الشيوخ تفادى المشروع أية تغييرات جوهرية. وكان التعديل الوحيد على مشروع الرئاسة الذى فرضه الكونجرس على الرغم من اعتراضات الرئيس يحظر منح وضع الدولة الأولى بالرعاية لدولة شيوعية.

ومرر الكونجرس قانون التوسع التجارى فى ٢٨ يونيو ١٩٦٢ بأغلبية ٢٩٨ صوتًا مقابل ١٢٥. وبعد ثلاثة أشهر وفى ١٩ سبتمبر مرر مجلس الشيوخ مشروع القانون بأغلبية ٧٨ صوتًا مقابل ٨ أصوات معارضة. وفى ١١ أكتوبر قام الرئيس بالتوقيع على قانون التوسع التجارى فى حفل بالبيت الأبيض ، ووصفه بأنه «أهم فقرة تشريعية دولية تؤثر على الاقتصاد منذ مشروع مارشال؛ فهو يحدد نقطة انطلاق حاسمة لمستقبل الاقتصاد الأمريكى وعلاقات الولايات المتحدة بأصدقائها وحلفائها ولمستقبل المؤسسات الحرة والمجتمعات الحرة فى كل مكان».

قانون التجارة لعام ١٩٧٠

إن حالة قانون التجارة لعام ١٩٧٠ تمثل فشلاً ذريعًا للسياسة الرئاسية فى صنع القرار فى الشئون الداخلية الدولية؛ ففى هذه الحالة تم إحباط محاولة الرئيس نيكسون فى الكونجرس فى مسعاه لتمرير مقترحاته فى مجال التجارة الدولية. وهكذا منى بالهزيمة فى أولى مبادراته الكبرى على ساحة السياسة التجارة الدولية.

كان نيكسون نصيرًا قديمًا لتجارة دولية حرة، إلا أنه كان فى الوقت نفسه حساسًا تجاه الضغوط السياسية التى تؤثر على تلك الرؤية. وفى حملته الرئاسية فى عام ١٩٦٨ كرر تأكيده على التزامه بحرية التجارة كمسألة مبدأ، لكنه أشار إلى صناعة النسيج باعتبارها "حالة خاصة"(٦) تلقى اهتمامًا خاصًا؛ إذ تلقت صناعة النسيج المتركزة فى الجنوب أقسى ضربة من المنافسة اليابانية، وكان نيكسون يسعى إلى كسب أصوات الجنوب عن طريق بذل الوعود بالمعاملة الخاصة المشار إليها. ونص فى حملته على نيته لاتخاذ خطوات تجاه توسيع التجارة الدولية الحرة ، بينما وعد فى الوقت نفسه بعمل اللازم تجاه واردات النسيج.

وكانت نتيجة هذا الوعد بتحرير التجارة وفى الوقت نفسه بمساعدة صناعة النسيج قانون التجارة لعام ١٩٧٠ الذى تم إرساله إلى الكونجرس فى ١٨ نوفمبر من العام نفسه . وكان لمشروع القانون ثلاثة أغراض رئيسة: (١) إعادة سلطة خفض

التعريفة للرئيس بعد أن زالت عنه فى عام ١٩٦٨ ومنحه سلطة استبعاد نظام التسعير الأمريكى فى المبيعات والخاص بتقييم الواردات بغرض حساب الجمارك (٢) تحرير المعايير القائمة لدعم الصناعات والشركات والعمالة المتضررة من الواردات (٣) تخويل الرئيس سلطة أكبر للرد على الممارسات التجارية المجحفة من جانب الدول الأخرى. فكان هذا القانون بصورة عامة يسعى إلى تعزيز التجارة الحرة عن طريق تجديد سلطة خفض التعريفة التى نص عليها قانون ١٩٦٢ للتوسع التجارى وإلى تعديل السيطرة الرئاسية على معوقات التجارة والرد عليها وإلى حماية الصناعات المحلية. وفى رسالته المرفقة وصف الرئيس القانون الجديد بأنه «متواضع فى مداه، لكنه فعال فى تأثيره».

وسرعان ما سقط مشروع القانون الجديد فى دوامة من مقترحات الحماية التجارية المقدمة للكونجرس الحادى والتسعين. واستجابة لضعف الميزان التجارى وتحت ضغط من المصالح الداخلية قدم ما يزيد عن ثلاثمائة من أعضاء الكونجرس تشريعًا يحدد نصابًا للواردات. وكان أمام لجنة السبل والوسائل ٥٩ مشروع قانون يتعقب بواردات الصلب و٤٧ بواردات النسيج و٤٠ بواردات منتجات الألبان و٤٤ بالأحذية، مما خول للرئيس سلطة تحديد أسقف للواردات التى تهدد الصناعة الأمريكية.[٧] وأهم ما فى الأمر أن مركز هذا الزحام كان ويلبور ميلز رئيس اللجنة والنصير القديم لحرية التجارة. وتقدم بناء على طلب من الرئاسة بمشروع قانون بتحديد واردات النسيج، ولو أنه كان يفضل تقديم "إعانة تكيف" كوسيلة للتعامل مع التأثيرات العكسية للتجارة على الصناعات المحلية.[٨]

وكان مشروع ميلز يعد إستراتيجية عامة للتعامل مع مشكلة التجارة المعقدة من خلال تناول قضية وثيقة الصلة باقتراح نيكسون للتجارة. وكانت هذه القضية تمثل جهدا رئيسًا للتفاوض حول عقد اتفاق مع اليابان للحد من صادرات النسيج من جانب تلك الدولة، ما كان مشروع ميلز يقصد إلى تسهيله. وفى وفائه بوعوده الانتخابية وإعمالاً لاهتمامه بانتخابات الكونجرس لعام ١٩٧٠، سعى نيكسون إلى عقد اتفاقية مع اليابان لمساعدة صناعة النسيج المحلية من خلال القيود اليابانية. وسعيًا إلى هذا الهدف، أدارت الرئاسة مفاوضات مطولة مع المسئولين اليابانيين.

وكانت هذه جهوداً عامة فى مباحثات أجراها إما وزير التجـارة مـوريس ستانس أو مساعد الرئيس بيتر فلانيجن، وكانت أيضًا جهوداً خاصة تمثلت فى مناقشات دارت بين هنرى كيسنجر مساعد الرئيس ومبعوث رئيس الوزراء اليابانى. وفى هذه الإستراتيجية كانت هناك مقترحات بتحديد النصاب تقدمت بها لجنة السبل والوسائل بهدف الضغط على اليابان للموافقة على فرض قيود قانونية. وعلى الرغم من المناقشات السرية والعلنية واللقاءات بين الرئيس نيكسون ورئيس الوزراء اليابانى إيساكو ساتو، وعلى الرغم من اقتراح ميلز فلم يتم التوصل إلى أى اتفاق.

ومع ذلك فإن مشروع ميلز لم يكن مات؛ إذ عززته الرئاسة فى أعقاب انهيار جهد آخر للتوصل إلى اتفاق مع اليابان. وعقد اجتماع بين وزير التجارة ستانس ونظيره اليابانى وانتهى بالفشل مرة أخرى فى التوصل إلى اتفاق. فقرر الرئيس بعد تردد فرض تشريع يحدد النصاب لحث اليابانيين على التعاون، إلا أنه مع ذلك لم يصدق على البند الذى تضمنه المشروع بتحديد نصاب واردات الأحذية ونص صراحة على معارضته لتحديد أنصبة لأية سلعة غير النسيج؛ لذا أبدت الرئاسة تأييدها لكل من المشروع الأصلى ومشروع ميلز.

وبعد هذه الإجراءات وبعد جلسات استماع مضنية عقدت فى مايو ويونيو ١٩٧٠ تقدمت لجنة السبل والوسائل بمسودة "مشروع قانون نظيف" يقضى بدمج معظم مقترحات نيكسون والنصاب الذى حدده ميلز لواردات النسيج، إلا أنه تضمن بنوداً لقيت معارضة من جانب الرئاسة. فأبقى على أنصبة واردات النفط وطبق أنصبة إلزامية على الأحذية وقيوداً على المنتجات الأخرى، كما فشل فى تضمين مادتين اقترحهما نيكسون، إحداهما بمميزات ضريبية للشركات الأمريكية المصدرة والأخرى باستمرار المشاركة الأمريكية فى اتفاقية البن العالمية.

على أى كانت رئاسة نيكسون لاتزال تأمل فى إحراز نجاح نهائى. وكانت الإدارة تنتظر إدخال تعديلات على المشروع فى مجلس الشيوخ ويتم التفاوض حولها فى لجنة. وفى سبيل تحقيق هذا الهدف، أعلن الرئيس فى ٢٠ يوليو أنه سيعارض أى قانون يتضمن فرض أنصبة إلزامية على أية سلع غير النسيج، فقال الرئيس

«لن أستطيع التوقيع على المشروع، فمن شأنه أن يشعل حربًا تجارية»؛ فكان يخشى أن تؤدى هذه الأنصبة إلى المطالبة بفرض أنصبة أخرى، وهكذا اقتصر الأمر على النسيج باعتباره "حالة خاصة". كان هذا التهديد بالڤيتو بالإضافة إلى ضغوط الكونجرس على اليابانيين للتوصل إلى اتفاق تصديرى بمثابة جزء من جهود نيكسون لتمرير مقترحاته التجارية وتفادى تشريع بفرض الحماية.

ودافع ميلز فى الكونجرس عن مشروعه "النظيف" وعن فرض الأنصبة، وكان يرى أن هذه الأنصبة مؤقتة ، وأشار إلى فشل اليابانيين فى التقدم باتفاق اختيارى كدليل على ضرورة فرض حواجز جديدة. وفى ١٦ نوڤمبر ١٩٧٠ تلقى نيكسون النصف الأول هزيمة بتمرير الكونجرس لمشروع اللجنة بأغلبية ٢٠٥ أصوات فى مقابل ١٦٥.

وفى الوقت نفسه كانت نذر المشكلات تتجمع أمام الرئيس فى مجلس الشيوخ؛ فبدأت لجنة الأموال فى العمل فى مشروع قانون التجارة فى أكتوبر لعلمها بأن الوقت أمام الكونجرس الحادى والتسعين كان يمضى، فعقدت جلسات استماع على مدى يومين، ثم بدأت اللجنة فى دفع بنود المشروع. ومن دواعى أسف الرئيس أن اللجنة كان يرأسها السناتور راسل لونج الذى كان يؤيد فرض حماية على الصناعة الأمريكية؛ فكان يرى أن الولايات المتحدة لم تكن تلقى معاملة عادلة من جانب شركائها فى التجارة. وتحت تأثير من لونج اقترعت اللجنة فى ١٣ أكتوبر على إضافة مشروع قانون التجارة إلى قانون ١٩٧٠ لتعديلات الضمان الاجتماعى. وكان قد تم تمريره فى الكونجرس وكان مدرجًا للعرض على مجلس الشيوخ قبل نهاية الجلسة. ودفع هذا الإجراء بمشروع القانون إلى دائرة التنفيذ، بل ضيع الفرصة أيضًا على تقديم الرئيس للڤيتو؛ فلم يكن نص مشروع قانون التجارة الذى تقدمت به لجنة الأموال يلقى ترحيبًا من جانب الرئاسة، إلا أن هذا المشروع كان حينئذ تحت حماية قانون الضمان الاجتماعى الذى التزمت به الإدارة بالفعل.

وقامت الرئاسة بآخر جهودها الرامية للسيطرة؛ فصعد البيت الأبيض جهوده للتوصل إلى اتفاق مع اليابان، ووجه الانتباه إلى تقديره لاقتراح ١٥ نوڤمبر الذى

تقدم به اليابانيون؛ فسعى وليام تيمونز رئيس إدارة الكونجرس بالبيت الأبيض إلى تعطيل الفيتو على مشروع القانون فى الكونجرس دون جدوى. وفشل مسعاه أيضًا فى إقناع لونج بفصل مشروع قانون التجارة عن قانون الضمان الاجتماعى. وفى ٢٠ نوفمبر قدمت لجنة الأموال تقريرًا عن مشروع قانون التجارة والضمان الاجتماعى المشترك إلى مجلس الشيوخ. فسقط فى دائرة الجدل الدائر حول حرية التجارة والحماية وحول الكافل والبنود الواردة بمشروع قانون الضمان الاجتماعى. وعندما رافق مجلس الشيوخ على تحديد ٢٨ ديسمبر موعدًا للنظر فى المشروع المشترك، كانت فرصة التوصل إلى اتفاق مع اليابان تبدو باهتة مرة أخرى. وسقط المشروع فى شبكة المناورات البرلمانية. وتحت ضغط من السناتور لونج قام مجلس الشيوخ بشطب البنود المتعلقة بالتجارة من مشروع القانون المشترك؛ وبهذا أتى على ما تبقى من قانون ١٩٧٠ للتجارة.

شرح نتائج الحالتين

كما تشير ملخصات الحالتين السابقتين بذل كل من كيندى ونيكسون جهودًا مضنية لتطوير السياسات وإدارة عملية صنع القرار السياسى وبناء الإجماع لكسب التأييد لمقترحاتهما، إلا أن نتائج هاتين الحالتين كانت متباينة تمامًا. فأحرز أحدهما نجاحًا باهرًا، فى حين أخفق الآخر إخفاقًا ذريعًا. فما العوامل التى أثرت على هاتين المحصلتين؟ تكمن الإجابة عن هذا السؤال فى نقطتين: (١) المناخ السياسى للقضايا الداخلية الدولية، (٢) مخاطر القيادة السياسية الرئاسية.

إن كل قضايا السياسات توجد فى بيئة تؤثر على اتجاهات أصحاب القرار السياسى تجاه هذه القضايا. ففى الشئون الأمنية نجد أن توازن القوى بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وسلوكيات الحلفاء والأعداء على السواء ومجريات التاريخ الحديث وعوامل أخرى تتحد جميعًا لإيجاد مناخ يساعد على تشكيل العالم حسب رؤية صانعى القرار السياسى. وفى هذا المجال، يمنح الرئيس مهلة كبيرة لاختيار

طريقة لرد الفعل إزاء هذا المناخ. وعادةً ما يعتمد الكونجرس على مبادرات الرئاسة كدليل للعمل.

أما فى الشئون الداخلية الدولية، فالمناخ السياسى يختلف؛ لأنه يتضمن سياسة داخلية تزيد كثيراً عما تتضمنه الشئون الأمنية. ولا يكاد الكونجرس يتصرف معتمداً على نفسه كما يتضح من فيضـــان مشروعات قـــوانين التجـارة فى ١٩٦٩ و١٩٧٠ أو كما بدا فى المبادرات الأخيرة للكونجرس حول سياسة الهجرة. وفى حالتى قانون التوسع التجارى وقانون ١٩٧٠ للتجارة كان المناخ السياسى يؤثر بصورة كبيرة على محصلات كل من الحالتين.

ففى حالة ١٩٦٢ كان للمناخ مظهران، أحدهما دولى والآخر داخلى. وساعد المناخ الدولى الرئيس بإضفاء صفة الملاءمة على دعوته لإجراء تشريع تجارى جديد. وبغض النظر عن النجاح الذى أحرزته السوق المشتركة فى السنوات السابقة كان تقدم بريطانيا بطلب عضوية فى تلك المنظمة فى عام ١٩٦١ الذى دفعه إلى الإسراع بتقديم طلب بمنحه سلطات أوسع للتفاوض حول خفض التعريفة الجمركية. فكان المطلب البريطانى حدثًا مؤثراً، وكان دافعاً لتأييد ضرورة تشريع قانون جديد لحرية التجارة. وكان يتطلب رد فعل أمريكيًا سريعًا؛ فكان بمثابة تهديد وفرصة فى آن معاً. ففى ذلك الوقت كان من المتوقع لعضوية بريطانيا فى السوق المشتركة أن تعقبها عضويات عدة دول أوروبية أخرى. وهكذا كان الإعلان البريطانى نذيراً بفترة مد كبير للسوق المشتركة. فمن ناحية كان مثل هذا المد يهدد بإشعال حرب تجارية عبر الأطلنطى بسبب استبعاد الولايات المتحدة من نطاق التميز التجارى الأوروبى. وفى نفس الوقت إذا تمكنت الولايات المتحدة من التفاوض حول خفض التعريفة الجمركية مع السوق المشتركة لأمكن تفادى الصراع وتعزيز الوحدة بين دول الغرب. وبدون القرار البريطانى كان مطلب كيندى يمنحه سلطات أوسع سيبدو أقل إقناعًا مهما كانت الأسباب الأخرى الداعية إلى تشريع قانون جديد.

كان للمناخ السياسى الداخلى لهذه الحالة مظهران: زعامة برلمانية ، واتجاه التجمعات الصناعية الأمريكية. أولاً كان مشروع قانون كيندى يبشر بترحيب كبير من

جانب عضوين مهمين بالكونجرس هما ويلبور ميلز وهيل بودجز بغض النظر عن فعالية جهود الرئيس من أجل حشد الإجماع. وكان بودجز فى عام ١٩٦١ ينادى بسن تشريع جديد، وألمح ميلز إلى ميله لتقبل مشروع جديد لأوبراين فى العام نفسه . وبهذا التأييد خاصة من جانب الرئيس القوى للجنة السبل والوسائل تم تسهيل تمرير مبادرة الرئيس.

وفيما وراء هذا التأييد كان اتجاه التنظيم الصناعى على الدرجة نفسها من الأهمية. وفى هذا الصدد كانت لأنشطة اللجنة المكلفة بتحديد سياسة تجارية قومية أهمية خاصة. فكانت هذه اللجنة مكونة من مديرين تنفيذيين من عدة مؤسسات ضخمة وشخصيات أخرى منها جورج بال وتشارلز تافت (شقيق السناتور الراحل) وعملت لسنوات على دفع فكرة إطلاق حرية التجارة مع مجتمع الأعمال الأمريكى. وشنت فى الخمسينيات حرب علاقات عامة من أجل المزيد من حرية التجارة، وبث من المعلومات والشواهد ما يؤيد قضيتها وساعدت على تنسيق جهود الجماعات المماثلة، وشاركت فى معركة مد سريان قانون التبادل التجارى لعامى ٥٤-١٩٥٥، وواصلت حملتها الدعائية فيما بعد. ومع أن هذه المنظمة لم يكن لها من النفوذ ما يمكنها من توجيه عدد كبير من الأصوات فى الكونجرس، فإنها كانت ذات فعالية فى حشد العديد من قادة رجال الأعمال حول قضية حرية التجارة. وفى دراسة مضنية عن السياسة التجارية الأمريكية، تعقب باور وپول وديكستر أنشطة اللجنة وتوصلوا إلى أنه «لولا التغييرات الأساسية فى اتجاهات الأعمال والتجارة ، والتى تمت فى الخمسينيات (بجهود من اللجنة)، لما أمكن تمرير قانون التوسع التجارى لعام ١٩٦٢ مهما كانت الصفقات التى عقدت لصالحه».(٩) موجز القول إن اللجنة هيأت الفرصة لجعل جهود كيندى فى الداخل أكثر استعداداً لتقبل مبادرته.

وهكذا كان تأييد قطاع الأعمال والصناعة لمشروع قانون كيندى كبيراً باستثناء صناعتى النسيج والأخشاب. فأبدت الغرفة التجارية الأمريكية والاتحاد القومى للصناع ومعهد صناع القطن الأمريكى جميعًا تأييدهم لمشروع القانون. ولو كان المناخ السياسى الداخلى معادياً لفكرة حرية التجارة ذاتها لما أمكن للرئيس أن يقنع

الكونجرس بمشروع قانونه وما كان من الممكن كسب التأييد الداخلى لمثل هذا القانون بين يوم وليلة، بل كان التأييد متوفراً قبل تولى كيندى لمنصب الرئيس.

لا شك أن المناخ السياسى بشقيه الداخلى والدولى أسهم فى نجاح الرئيس فى هذه الحالة. وتكامل الجانبان بالفعل، فكان الاتجاه الداخلى مستعداً لتقبل التحرك نحو مزيد من حرية التجارة، ما عجل به طلب بريطانيا لعضوية السوق المشتركة. وهكذا أدى المناخ السياسى إلى تسهيل مهمة كيندى فى حشده للرأى من خلال تقديم زخم للتحرك نحو سن قانون جديد وإيجاد جمهور داخلى متقبل لمثل هذا الاقتراح.

أما فى حالة عام ١٩٧٠، فكانت قوى السياسة الداخلية تعمل فى الاتجاه المعاكس؛ فكان الكونجرس فى غاية الحساسية تجاه قوى المعارضة الداخلية لحرية التجارة فى عام ١٩٧٠؛ إذ كانت هذه القوى تدفع نحو اتجاه واحد نتيجة لإجراء انتخابات الكونجرس فى ذلك العام. أشارت ناشيونال جورنال إلى المسرح السياسى الداخلى فى ذلك العام بقولها:[١٠]

> «إن الضغط على الكونجرس مستمر منذ سنوات من أجل تشريع يفرض حماية تجارية، ويزداد بازدياد الواردات والحواجز الخارجية أمام الصادرات الأمريكية وتزايد البطالة، وكلها قضايا اجتذبت إلى هذا الجانب كثيرا من معسكر أنصار حرية التجارة. وقام ما يزيد عن ٣٠٠ عضو بالكونجرس بتقديم مقترح بتحديد أنصبة من نوع أو آخر إلى الكونجرس الحادى والتسعين، ومن بينهم ٢٠ إلى ٢٥ عضواً من لجنة السبل والوسائل التى تبدأ بتقديم كل من التشريعات التجارية»

وفى أواخر الخمسينيات وأوائل الستينيات كانت الضغوط السياسية الداخلية من أجل فرض الحماية قد ضعفت إلى درجة كبيرة. وفى عام ١٩٧٠ سادت ضغوط قوية من أجل فرض الحماية. وكانت هذه الضغوط التى دفعت ريتشارد نيكسون المرشح للرئاسة إلى الوعد ببذل العون لصناعات النسيج فى الجنوب. وكانت تدفع أيضًا إلى فرض الحماية على صناعات أخرى.

وكان ثم شعور متزايد فى الولايات المتحدة خلال الستينيات بأن الولايات المتحدة - حسب تعبير السناتور لونج - لاتلقى معاملة عادلة من شركائها التجاريين. وأدت الزيادة فى الواردات الصناعية والزراعية إلى تدهور فائض الميزان التجارى من ٧.١ مليار دولار فى عام ١٩٦٤ إلى ٣٠٠ مليون فى عام ١٩٦٨ و١.٣ مليار فى عام ١٩٦٩. وفى هذا المناخ وفى ظل القلق من أضرار الممارسات التجارية غير العادلة من جانب اليابان على سوق العمل الأمريكى، تحولت الاتحادات العمالية التى عرفت بتأييدها لحرية التجارة عن موقفها إلى جانب مناصرة فرض الحماية التجارية، ودعت إلى تحديد أسقف الواردات من أجل حماية سوق العمل الأمريكية. وخلق تحالف التنظيمات العمالية الناشئ والمؤيد لفرض الحماية قوة مهمة لها وجودها فى الكونجرس. وكان هذا التحالف العام للتنظيمات العمالية واضحًا بصورة خاصة فى بعض المجالات والصناعات كالنسيج فى الجنوب وصناعة الأحذية فى ماستشوستس وبنسلفينيا ونيويورك. وكانت النتيجة ضغوطًا قوية على الكونجرس لاتخاذ إجراء بصدد الواردات.

مخاطر الزعامة السياسية

إذا كان المناخ السياسى على قدر كبير من الأهمية فى هاتين الحالتين فإنه لم يكن العامل الوحيد المؤثر فى محصلات كل منهما. وتكمن العوامل الأخرى فى مخاطر الزعامة السياسية. إن الزعامة السياسية الرئاسية دائمًا ما تجر فى أعقابها مخاطر من قبيل فشل الرئيس أو تهميشه لجماعات أيدته فيما مضى أو أن تكون التكاليف السياسية لكسب التأييد لمبادراته أعلى من المتوقع أو أن يلزم الرئيس الدولة بسياسات خطأ حتى فى حالة كسبه للتأييد لمبادراته، إلا أن مخاطر الزعامة فى الشئون الداخلية الدولية تعد أكبر منها فى سائر قضايا السياسة الخارجية.

اكتشف ريتشارد نيكسون هذه الحقيقة فى حالة مشروعه لقانون التجارة، وأدى تأييده "للحالة الخاصة" لصناعات النسيج فى الجنوب إلى إثارة غضب الجماعات

الأخرى التى أحست بالتأثر العكسى بالواردات، فى حين أن اتجاهه العام نحو حرية التجارة زاد من مد الشعور المؤيد لفرض الحماية فى الكونجرس وفى البلاد عامة. وكانت هذه المبادرة التجارية من جانب رئيس بنيت سمعته على تمكنه فى الشئون الخارجية مكلفة سياسيًا وفاشلة بصورة مخجلة. فلم يتمكن نيكسون من الفوز بتأييد مقترحاته فى مجال التجارة سواء فى عام ١٩٧٠ أو بعدها واكتشف مخاطر الزعامة السياسية.

إن القضايا الداخلية الدولية تدعو إلى اتخاذ المبادرات الرئاسية لأنها تكمن جزئيًا فى النطاق الرئاسى للشئون الخارجية. وفى الوقت نفسه فهى تتضمن مصالح لا تتأثر بالقضايا الخارجية الأخرى أو ليس بنفس درجة تأثر سوق العمل والعمالة وبعض أقاليم الدولة أو قطاعات من الاقتصاد ومصالح الجماعات العرقية وما إلى ذلك. وبالتالى، فبينما تكمن القضايا الداخلية الدولية فى نطاق الشئون الخارجية بصورة ما؛ فهى تضم كذلك فى داخلها كل مخاطر الزعامة السياسية الداخلية كسياسة جماعات الضغط والتخصيصية البرلمانية (كل عضو من أعضاء الكونجرس يسعى إلى سن تشريع يحمى مصالح إقليمه الخاص) والمشكلة الإضافية لتجاهل الرئيس للمشاعر القومية (فكرة ترى أن الرئيس يهتم بالدول الأخرى أكثر من اهتمامه بالولايات المتحدة). وكما يتضح من هذه النقطة فالرئيس فى القضايا الداخلية الدولية لا يلقى أية "ميزة شك"، مما يمنحه أعضاء الكونجرس وغيرهم فى قضايا أمنية جدلية (فيتنام وجرانادا)، ما يعنى أن المبادرات السياسية الداخلية الدولية غالبًا ما تؤدى إلى معارك بالنسبة للرئيس إلا إذا خدمته الظروف السياسية والمناخ السياسى، كما حدث فى حالة لكيندى.

أما بالنسبة للكونجرس فالقضايا الداخلية الدولية تعتبر قضايا داخلية؛ لأن الاهتمامات الأولى للأعضاء وناخبيهم تنصب على كيفية تأثير مشكلات كالواردات والهجرة ومصادر الطاقة على الاقتصاد المحلى والحياة القومية. وسيكون على الرؤساء الذين يسعون إلى تمثيل زعامة سياسية فى القضايا الداخلية الدولية أن يروجوا لمبادراتهم طبقًا للحالة الواقعية للسياسة الداخلية بالنسبة لهذه المقترحات. وتم

دفع قانون كيندى للتوسع التجارى بهذه الطريقة، فى حين أن قانون نيكسون للتجارة صادف مشكلات وعقبات ؛ لأن الناس رأت فيه ما يؤدى إلى تفاقم المشكلات التجارية الأمريكية بالنسبة للأغلبية (توسيع حرية التجارة)، بينما يقدم الحماية للأقلية (النسيج فى الجنوب).

إن المبادرات السياسية الخاصة بالقضايا الداخلية الدولية تمنح الرؤساء فرصة لتحقيق الزعامة فى مجالات تؤثر على مستقبل البلاد تأثيرا عميقا. كما أن الزعامة السياسية فى هذا المجال ربما تحبط مساعى الكونجرس الرامية لكسب سيطرة مطلقة على هذه القضايا. بعبارة أخرى إذا ما قام أحد الرؤساء بالمبادرة، فربما تمكن من استقطاب الكونجرس للعمل معه، فيمارس الكونجرس تأثيرًا على السياسة الداخلية الدولية. ولكن ينبغى على الرؤساء ألا ينسوا ما تجره هذه الموضوعات من مخاطر على الرغم من كل الفرص التى تتيحها القضايا الداخلية الدولية.

والقضايا الداخلية الدولية تجعل الفوارق التقليدية بين "الرئاستين" مبهمة، وبهذا تخلط بين مخاطر الزعامة السياسية الداخلية وبين مطالب الزعامة السياسة الخارجية. وتتضح هذه المخاطر فى الحالتين اللتين تحدثنا عنهما هنا، ويتبين كيف يمكن للرئيس أن يتعامل مع مجال ذى أهمية متصاعدة.

هوامش

(1) Aaron Wildavski, "The Two Presidencies", *Trans - Action* (Dec. 1966), 7-14.

(2) Bayless Manning, "The Congress, The Executive and Intermestic Affairs: Three porposals", *Foreign Affairs* 55 (Jan. 1977), 306-324.

(3) Lowrence F. O'Brien, *No Final Victories* (N. Y. 1974), 131.

(4) Theodore Sorensen, *Kennedy* (N. Y. 1965), 411.

(5) Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976* (berkeley, Calif., 1980), 106.

(٦) كان اقتراح نيكسون يسمى فى الأصل «قانون ١٩٦٩ للتجارة»، إلا أنه لم يعرض على الكونجرس إلا فى العام التالى بعد تغيير صورته.

(7) *Pastor*, 124-125.

(8)*CQ Weekly Report*, July 18, 1969, p. 1292.

ويغير ميلز رأيه فيما بعد ليؤيد تحديد أسقف الواردات.

(9)Raymond Bauer, Ithiel de Sola Pool & Lewis Anthony Dexter, *American Business and Public Policy*, 2nd ed. (Chicago 1972), p. 387.

(10) Frank V. Fowlkes, "Pressure Mounting on Congress to Enact Import Quota Legislation", *National Journal*, May 16, 1970, p. 1034.

الفصل الخامس عشر

ما ثغرات النظام الدفاعى الأمريكى ؟

ديڤيد جونز

ذات مساء وفى اجتماع عقد بالبيت الأبيض، وبعد أن عاد الرئيس لتوه من نزهة على الجياد التفت إليّ مازحًا وبقدر من الشعور بالافتقاد ، وسألنى قائلاً: «أما من طريقة نعيد بها عصر الفروسية؟» وكانت إجابتى: «انتظر سيادة الرئيس؛ فقد بدأناه بإحياء السفن الحربية».

تحت سطح هذه الفكاهة المتبادلة تكمن مشكلتان دفاعيتان هما: شعور الأمريكيين بالارتياح تجاه الماضى ، وعدم دراستهم لمتطلبات الدفاع وبدائله.

إن المؤسسات الضخمة بطبيعتها لديها مقاومة للتغيير، والمؤسسة الدفاعية الأمريكية - وزارة الدفاع - باعتبارها أكبر مؤسسة دفاعية فى العالم الحر لديها كل المشكلات التى لدى أية هيئة ضخمة، إلا أنها تفتقر إلى «نتائج محسوبة» تدفع إلى إجراء التغيير اللازم. وفى القلب يقع الجيش والبحرية والقوات الجوية وقوات المارينز، وهى مؤسسات من الصعب أن تتواءم مع الظروف المتغيرة بسبب الانتماءات المنطقية للماضى. ويقوم أساس كل هيئة على إشباع أعضائها بالزهو بمهامها وعقيدتها وتقاليدها ونظامها. وإذا كانت كل هذه الخصائص مهمة فى رفع الروح القتالية ، فإن زرعها يولد ميلاً للنظر إلى الذات وإلى عزل المؤسسات عن التحديات الخارجية.

وفى ماضى المؤسسات الأمريكية أمثلة على الأفكار والابتكارات التى آن أوانها، إلا أنها لقيت مقاومة لأنها لم تتناسب والأفكار المطروحة حاليًا. فظلت البحرية تبنى

سفنًا شراعية لمدة طويلة بعد ظهور الطاقة البخارية، وتم ابتكار المدافع الآلية فى الولايات المتحدة وكذلك الدبابات، إلا أن الجيش الأمريكى رفضها لمدة طويلة بعد أن لقيت قبولاً فى أوروبا. وظلت الفروسية باقية دون تغيير حتى ما بعد الحرب العالمية الثانية على الرغم من وجود شواهد على انكماشها منذ عقود، بل كان المطلوب من ضباط القوات الجوية أن يرتدوا دروعًا حتى أواخر الثلاثينيات.

والمؤسسات العسكرية ليست إلا جزءًا من المشكلة؛ إذ تطورت وزارة الدفاع لتصبح مجموعات من البيروقراطيات الضخمة المتحجرة - هيئات ووكالات وأطقم إداريين ومجالس ولجان - تعتنق الماضى وتطوع التكنولوجيا الجديدة لتناسب المهام والأساليب التقليدية. وما من شك فى أن قادة الفروسية سيكون لديهم جواد أسرع وأبعد مدى؛ جواد تكنولوجى فائق الدقة. ونتيجة هذا التصلب هوة تزداد اتساعًا بين الحاجة إلى التواؤم مع الظروف المتغيرة وبين قدرة الأمريكيين على ذلك. وفى السنوات الثلاث الماضية تحول الشعب الأمريكى إلى مزيد من الاهتمام بالموقف الأمريكى المتدهور من حيث القوة العسكرية وإلى الاقتناع بأننا يجب أن نوجه لدفاعاتنا مخصصات أكبر مما كانت عليه فى الستينيات والسبعينيات، ولكن بعد أن توليت منصبى كرئيس للأركان المشتركة لمدة أطول من أى سلف لى على مدى التاريخ وتعاونى مع عدد (أربعة) من الرؤساء ووزراء الدفاع ونتيجة لدراستى للتاريخ والتنظيم العسكرى تولد لديَّ اقتناع بأن أكبر أوجه العجز الدفاعى لا يمكن التغلب عليها بالمال وحده بغض النظر عن مدى الحاجة اليه.

إننا لا نفكر فى مشكلاتنا الدفاعية بما فيه الكفاية، ونزداد افتقارًا إلى القدرة على الرغم من ميزانيتنا الدفاعية المتصاعدة. ولدينا ما يبرر الاعتقاد بأن أداءنا سيكون أقل مما يجب أن يكون عليه من مستوى فى مواجهة احتمالات تتطلب عملاً مشتركًا كبيرًا. ولا تقع التبعة فى مشكلاتنا الدفاعية على عنصر واحد من مؤسساتنا الدفاعية؛ فالمشكلات التى سنعرض لها بالحل ظلت قائمة لمدة أطول من أن تكون خطأ من جانب أية إدارة محددة أو شخصيات عسكرية أو مدنية بعينها.

إن كتب التاريخ فى معظمها تمجد الإنجازات العسكرية، إلا أن هناك نمطًا مربكًا يتكشف بإمعان النظر عن كثب:

- الافتقار إلى الاستعداد فى بداية كل أزمة أو حرب جديدة.

- الفشل فى البدء.

- إعادة التنظيم فى أثناء القتال.

- السيطرة عن طريق الحط من قدر العدو بوصفه بالضخامة لا بالذكاء.

كان يمكن لأدائنا أن يكون ضعيفًا فى بدايات الحروب السابقة ، وفى الوقت نفسه أن نستعيد قوتنا؛ لأن الوقت كان يمضى فى صالحنا، وكان "الشمال" يمثل نموذجًا واضحًا للنظام العسكرى البيروقراطى فى أثناء الحرب الأهلية، وكان لدى الجنوب قيادة أفضل ، وكان أكثر مرونة ومقدرة على فعل الكثير بموارده المحدودة وقواته الأقل حجمًا. فعانى الشمال هزائم مبكرة وواجه العديد من المشكلات القيادية، إلا أنه فى النهاية حقق النصر بفضل ناتجه الصناعى الكبير وقواته العسكرية.

كانت لدينا مشكلات تنظيمية خطيرة إبان الحملة الكوبية للحرب الإسبانية الأمريكية. وكانت الخصومات بين المؤسسات كبيرة إلى درجة أن رفض قائد الجيش تمثيل البحرية فى الاستسلام الرسمى. وللأسف لم تكن هذه آخر حالات المسئولية الموزعة والصراعات بين المؤسسات، والتى أعاقت إدارتنا للحرب. وفى أعقاب حرب ١٨٩٨ قام الجيش ببعض الإصلاحات التنظيمية. وعلى الرغم من وجود معارضة كبيرة، تم إنشاء منصب رئيس الأركان بالجيش فى عام ١٩٠٣، ومنصب رئيس العمليات البحرية فى عام ١٩١٦، إلا أن وزارة الحربية (سلف وزارة الجيش ووزارة القوات الجوية) ووزارة البحرية استمرتا فى التشتت بين قطاعات شبه مستقلة ومركبة وأفرع وهيئات وإدارات ومكاتب وما إلى ذلك.

وكانت الحرب العالمية الأولى أشد الأمثلة مأساوية على محاولة الانتصار فى حرب بالكثرة والاستنزاف؛ فضحى آلاف الشبان بحياتهم للتقدم بضع ياردات فوق خنادق العدو والعودة فى اليوم التالى بضحايا بنفس العدد على جانب العدو، وكان ظهور الطائرة كآلة عسكرية أساسية فى الحرب العالمية الأولى كان علينا أن ندرك ضرورة تعديل نظرياتنا وتنظيماتنا وفقًا للواقع المتغير.

ولم يستطع التطوير المتواصل للقوة الجوية أن يقدم من العون سوى محو الفارق التقليدى بين الحربين البرية والبحرية، ولكن كان رد فعل الشعب تجاه هذه الظاهرة بيروقراطيًا كالعادة؛ فقامت كل هيئة بتطوير قواتها الجوية الخاصة بها (هناك اليوم أربعة كيانات للقوات الجوية) وبحمايتها بحواجز صناعية للحيلولة دون استنساخها الباهظ التكاليف. ومن هذه الحواجز ما تم اتخاذه فى عام ١٩٣٨ بحظر الطيران إلى أبعد من مائة ميل فوق البحر على أية طائرة تابعة للقوات الجوية.

ودخل الجيش والبحرية الحرب العالمية الثانية بسلطات ومسئوليات باطلة المفعول؛ فكانت لكل منهما عدة هيئات تابعة تحظى بشبه استقلالية وقليل التنسيق تحت مستوى رئيس الهيئة. وبعد بيرل هاربر بقليل، قام الجنرال جون مارشال بخفض عدد الضباط من ذوى الاتصال المباشر به من ٦١ إلى ٦، كما أجرت البحرية بعض التعديلات (ومنذ ذلك الحين عادت الهيئات إلى الأنماط القديمة وعادت الأعداد الكبيرة من الضباط الذين لهم اتصال مباشر مع مديرى معظم الهيئات خاصة فى حالة النظام المشترك).

تم تأسيس مناصب رؤساء الأركان المشتركة فى عام ١٩٤٢ كنظير للجنة رؤساء الأركان البريطانية. ومع أن رؤساء الأركان فى وقت الحرب كانوا يولون اهتمامهم إلى قضايا لها أولوية محددة، إلا أن الحرب العالمية الثانية كانت تدار وفقًا للخطوط العامة للهيئات. ولايزال العديد من المشكلات الجوهرية للنظام المشترك الذى اتبع فى الحرب العالمية الثانية قائمًا تحت السطح. وانتصر الأمريكيون فى الحرب العالمية الثانية على الرغم من المعوقات التنظيمية لا لأن الأمريكيين كانوا أذكى، بل لأنهم وحلفاءهم كانوا أكبر حجمًا، كان لديهم الوقت والعازل الجغرافى لحشد الصناعة الأمريكية وجهد فائق فى فك الشفرات لمساعدة جهاز مخابراتهم.

وقرب انتهاء الحرب، نشب جدال مضن حول كيفية تنظيم جيش ما بعد الحرب. وكان الجيش يفضل نظامًا تكامليًا. أما البحرية وغيرها فلقيت معارضة شديدة لخوف البعض من سيطرة الجيش على أى نظام تكاملى. وأيدت القوات الجوية التكامل وكانت لاتزال تمثل جزءًا من الجيش، ولو أنها كانت تولى جل اهتمامها إلى التحول إلى هيئة منفصلة.

أما من عارضوا التكامل فكان يساندهم ناخبون أقوى بما فى ذلك قوى لها نفوذها فى الكونجرس. وكانوا يلقون مساندة تزيد عما يلقاه أنصار الدمج. وسرعان ما طغى على الجدل الدائر الظن بأن الدمج يهدد السيطرة المدنية على الجيش، وأصبح من الواضح تماماً أن إجراء تغيير كبير كان أمراً مستبعداً. وبعد عامين من البحث والجدل والمناورات، ظهر إلى الوجود قانون ١٩٤٧ للأمن القومى مع جهاز عسكرى أكثر تنازلاً أو اتحاد مفكك بين إدارات بيروقراطية صارمة وضخمة وفى مواجهتها وزير دفاع بلا سلطة. وكان من آخر قوانين فوريستال (فى عهد جيمس الخامس) الذى كان أول وزير دفاع التوصية بإيجاد وزارة دفاع أكثر تكاملاً، إلا أن التغيير كان بطيئاً وكانت تعديلات قانون الأمن القومى فى أعوام ١٩٤٩ و١٩٥٣ و١٩٥٨ تدعم سلطات الوزير وتوسع حجم ونطاق طاقمه، ولو أنها لم تقدم الكثير لتغيير التأثير النسبى للنظام العسكرى المشترك والهيئات.

وقدم الرئيس إيزنهاور توصيات بإقامة نظام مشترك بقوة أكبر فى عامى ١٩٥٣ و١٩٥٨ وكانت إدارتنا لحرب ڤيتنام بمثابة تأييد لحكمته فى ذلك. ولعل إدارتنا لحرب ڤيتنام كانت أسوأ مثال على تشوش الأهداف وغموض المسؤوليات، سواء فى واشنطن أو فى الميدان. فبدلاً من أن تعمل كل هيئة على تكامل جهودها مع غيرها كانت تعتبر ڤيتنام حرباً خاصة بها وتسعى إلى إيجاد مهمة خاصة بها؛ فخاضت كل منها معركة جوية خاصة بها ، ولم توافق على التنسيق إلا فى حدود ضيقة. وكانت مقاييس الكفاءة "عدد الضحايا" و"كم القنابل التى أسقطت". واستمر الافتقار إلى التكامل حتى ١٩٧٥ والجلاء عن سايجون حين توزعت المسؤولية بين قيادتين منفصلتين إحداهما فى البر والأخرى فى البحر، وحددت كل منهما "ساعة انطلاق" تختلف عن الأخرى، مما أدى إلى الفوضى والتعطيل.

كان جنودنا وبحارتنا وطيارونا وقواتنا البحرية يتصرفون بشجاعة طوال تاريخنا. وإلى جانب بعض الاستثناءات، كانت قواتنا تبلى بلاء حسناً على مستوى الوحدات. كما كانت لنا لحظات مضيئة على المستوى الأعلى؛ فكان الرسو فى نورماندى ومهمة باتون عبر فرنسا ومعركة ميدواى والهبوط فى اينشون بمثابة أفكار

إستراتيجية مشرقة وتم تنفيذها بجسارة، إلا أن هذه القمم فى الأداء الحربى تلتها منزلقات حربية وجدت البلاد نفسها فيها دون إعداد كافٍ أو تنظيم وتعرضت للخطر على يد المسئولين فى واشنطن ونتيجة لعجزهم. كان لدينا الوقت فيما مضى للتغلب على أخطائنا، وكان حلفاؤنا يتحملون وطأة البدء، وكانت لدينا القدرة الصناعية على إنشاء قوة عسكرية لازمة لتحويل المد، ولا مجال اليوم لتأجيل ذلك، ولا يمكن لحلفائنا أن يقوموا بتعطيل الاتحاد السوفيتى حتى نعد العدة بينما منيت قاعدتنا الصناعية بحالة من الإخفاق. وأضافت الأسلحة النووية أبعاداً جديدة تجعل الاستعداد النووى أمرا أخطر. وإذا كنا نريد أن نقوم بردع أى صراع جديد أو أن ننجح إذا ما فرض علينا صراع جديد، فعلينا أن نهيئ أنفسنا للأداء الصحيح فى ميدان القتال.

إن الموقف الدفاعى السليم يجب أن يبدأ بتخطيط بعيد المدى وإيجاد وسيلة لقياس التقدم وسلطة للتوجيه والسيطرة لضمان توجيه كل العناصر نحو هدف محدد. ونظامنا يبدو من الخارج وكأنه يتمتع بهذه السمة. وتبدأ العملية بوثيقة إرشاد دفاعية يعدها مكتب وكيل وزارة الدفاع لرسم السياسات ، وتقوم على سياسة الإدارة ومخصصاتها المالية والمعلومات الواردة اليها من القادة الميدانيين والهيئات والأركان المشتركة وطاقم موظفى وزير الدفاع وسائر المصادر المعنية. وتبنى الهيئات خططها السنوية على أساس الأهداف التى يحددها الدليل الدفاعى وأهداف الموازنة ثم رفعها إلى وزير الدفاع، فيشكل الوزير لجنة للنظر فى الوثائق والتوصية بالتغييرات المطلوبة لكى تتفق خطط الهيئات مع أولويات الدولة. وبعد رفعها إلى الرئيس والكونجرس للتصديق عليها تقوم الهيئات والمؤسسات بإدارة الموازنة المخصصة لوزارة الدفاع.

تبدأ هذه العملية فى الإخفاق منذ بدايتها، لأن الاستراتيجية العسكرية التى يضمها الدليل الدفاعى تتطلب قدرات عسكرية أكبر بكثير مما تسمح به قيود الموازنة. وحاولت بعض المؤسسات أن تحد من المتطلبات بالدعوة إلى القدرة على الدخول فى "حرب ونصف حرب" أو "حربين ونصف حرب" فى حين اقترح آخرون الإعداد لحرب عالمية دون حدود. على أية حال ؛ فالدليل يؤدى حتماً إلى ما يطلق عليه رؤساء الأركان المشتركة "اختلال القوى الإستراتيجية" حيث تفوق المتطلبات الإمكانات. وحين تزيد المتطلبات عن الموارد تضطر المؤسسات العسكرية إلى توزيع الموارد فيما بين مهامها

التقليدية ، وتبحث عن سبل لتبرير الحصول على حصة أكبر من الموازنة، إلا أن المخصصات الإضافية لا تتأتى إلا من حصة مؤسسة أخرى. ومن ثم، تحاول كل منها أن تسبق الأخرى دون اعتبار للخطط المشتركة بين المؤسسات.

ويلى ذلك رفع قائمة طويلة من برامج المؤسسات إلى اللجنة الدفاعية. وقد يختلف اسم اللجنة وتكوينها من إدارة إلى أخرى، أما مهمتها فلا اختلاف فيها، وتسمى حاليًا "مجلس الموارد الدفاعية" ويرأسها وزير الدفاع أو نائبه. وتضم مديرى المؤسسات ونواب وزير الدفاع ورئيس الأركان المشتركة، ويحضر مديرو المؤسسات الاجتماعات كمراقبين. ويعقد المجلس اجتماعاته أسبوعًا بأسبوع فى محاولة لدراسة القضايا الكبرى، إلا أن تركيزه ينصب على برامج المؤسسات والتى تحوى مئات البنود التى يعتبرها أنصارها على درجة كبيرة من الأهمية. ويركز المجلس على تغييرات ثانوية فى برامج المؤسسة، إلا أنه من المستحيل عليه أن يقوم بدراستها دراسة متأنية أو أن يركز على القضايا المشتركة بين المؤسسات.

ويسند إلى رؤساء الأركان والأركان المشتركة دور فى هذه العملية، إلا أن كل مؤسسة عادةً ما تريد من الأركان المشتركة ألا تكون سوى صدى لتوجهاتها. ونظراً لأن أربعة من الأعضاء الخمسة لرؤساء الأركان المشتركة أيضًا رؤساء مؤسسات، يدور التفاوض حول التوفيق بين وجهات نظر المؤسسات عندما تقوم الأركان المشتركة بعرض الموارد النهائية. ورئيس هيئة الأركان المشتركة العضو العسكرى الوحيد فى "مجلس الموارد الدفاعية" ، والذى يستطيع أن يتقدم بآراء مستقلة، إلا أن الرئيس ليس لديه سوى خمسة أفراد يعملون تحت رئاسته مباشرة لمراجعة مختلف القضايا (وتنتمى الأركان المشتركة إلى طاقم مساعدى رئيس هيئة الأركان لا إلى الرئيس)، وبالتالى فالرؤساء عادةً ما يركزون على عدد من البنود الحساسة، وفى حالتى أنا كانت هذه البنود درجة الاستعداد والقيادة والسيطرة والاستدعاء.

ومحصلة هذه العملية المرهقة ميزانية دفاعية تقوم أساسًا على الرغبات اليائسة للهيئات الفردية لا على خطة متكاملة تقوم على دراسة جادة للبدائل من جانب القيادة المدنية والعسكرية العاملة معًا. وليس أمام وزير الدفاع إلا أن يؤيد برنامجًا كليًا

يعتمد على كل موارد المؤسسة تقريبًا (والتى يحددها الدليل) أو أن يلجأ إلى فرض تغييرات وهو على علم بأن أنصار البرامج المستبعدة سيواصلون معارضتهم في جلسات الاستماع التى يعقدها الكونجرس، إلا أن توزيع المخصصات من جانب المجلس ليس إلا بداية المشكلة. ونادرًا ما يتحقق التفاؤل الذى تعبر عنه اقتراحات البرامج. وكتب رئيس مجلس العلوم الدفاعية نورمان أوجستين قائلاً إن نظم التسليح الكبرى (منذ الأربعينيات) وفت بأهداف الأداء بنسبة ٧٠ بالمائة (وهى نسبة طيبة)، لكنها وفت بالجداول بنسبة ١٥ بالمائة وبتقديرات التكاليف بما لا يتعدى نسبة ١٠ بالمائة فقط. وبأخذ التضخم فى الاعتبار وبازدياد التكاليف تتمدد البرامج. وعادة ما ترد طلبات الأسلحة بأعداد تقل كثيرًا عن معدلات الإنتاج الكفء، ما يضر "بالقاعدة الصناعية"، ما يؤدى بدوره إلى زيادة التكاليف، وتتكرر الدائرة من جديد، ونجد أنفسنا فى موقف حرج ولا يتم اتخاذ قرارات حاسمة فتتفاقم المشكلة المالية. ولمساعى تحسين الكفاءة فوائد منها التعاقدات طويلة الأجل التى عقدتها إدارة ريجان، إلا أنها لاتصل إلى المشكلات الجوهرية للتخطيط والموارد.

إن الافتقار للنظام فى بنية الموازنة تحول دون حسن الاختيار بين ما يجب عمله وما لا يجب عمله، بل تؤيد جماعات الضغط بالبنتاجون والكونجرس والشركات الصناعية البرامج الفردية فى حين تبقى الحاجة إلى الكفاءة الدفاعية الكلية دون الكفاية. ويصعب على البنتاجون أن يقضى وقته فى فرض النظام على عملية الميزانية وتتداخل الدوائر. وعادةً ما نجد الكونجرس يناقش تخصيصًا إضافيًا قيمته مليارات الدولارات فى آخر لحظة من السنة المالية، فى حين يعجز عن التصديق على الموازنة قبل بدء السنة المالية التالية. وفى الوقت نفسه يناضل البنتاجون من أجل الخطة الدفاعية الخمسية التالية وتدبير الموازنة التالية، ما يشتت القيادة على الدوام فى صراعات خارجية مربكة فى سبيل كسب تأييد الجماهير والكونجرس وفى مشاحنات داخلية حول الموارد والمخصصات.

وتقع الضغوط نفسها على عاتق قادة الإدارات فى محاولتهم تدبر جوانب البرامج وتجنيد القوات وتدريبها والحفاظ على النظام والروح العالية، ويتم تقييم المديرين من جانب أندادهم ومؤسساتهم بناء على نجاحهم فى الحصول على تمويل لهيئاتهم

وحماية مصالح الهيئة فى المرات الثلاث من الاجتماعات الأسبوعية بين رؤساء الأركان المشتركة، كما أن كل مدير هيئة يعانى صراعًا جوهريًا بين المصالح كنصير للهيئة من ناحية وحكما نزيهًا بين المطالب المتنافسة كعضو فى رئاسة الأركان المشتركة من ناحية أخرى.

موجز القول إن النظام الدفاعى الأمريكى يعانى أوجه نقص خطيرة منها ما يلى:

- الإستراتيجية تشمل الجميع بمعنى أن كل شىء لكل الناس.
- انشغال القادة بالأمور الآنية وإهمال التخطيط بعيد المدى.
- تشتت السلطة والمسئولية.
- الافتقار إلى الدراسة المتأنية للمتطلبات والبدائل.
- افتقاد النظام فى عملية تنظيم الموازنة.
- تجنب اتخاذ القرار الحاسم.
- عدم كفاية المسئولية عن القرار والأداء.
- تبديد القيادة غير المدربة للوقت فى الصراع على الموارد.
- هناك صراع خطير بين المصالح يواجه كبار القادة العسكريين.
- الكفاءة القتالية للقوات لا تلقى الاهتمام اللازم.

وهذه مشكلات يعانيها النظام الدفاعى منذ عقود وليست هناك حلول يسيرة لها. وما يعنيه كل هذا عدم قدرة أى فرد بما فى ذلك وزير الدفاع على السيطرة على النظام الدفاعى ومؤسسته. وهناك دراسة مبكرة عن النظام الدفاعى الأمريكى تنص على أن الكل مسئول عن كل شىء ولا أحد مسئول عن شىء محدد. وغالبًا ما تقع القيادة العليا تحت رحمة البيروقراطية العتيدة. ومن دواعى السخرية أن المؤسسة الدفاعية استطاعت بعون خارجى أن تحبط محاولات التنظيم بدعوى أن إسداء المشورة العسكرية للرئيس ووزير الدفاع تعنى التعرض لفقدان السيطرة المدنية.

كانت هناك بعض فترات انعدام الوزن فى درجة سيطرة القيادة المدنية على الشئون العملية والدفاعية. فمن الناحية العملية ومن ناحية التحرك العسكرى لا يمكن أن تصدر واشنطن أمرًا بتحريك سفينة أو وحدة قتالية أو القيام بأى عمل حربى محدد دون تصديق محدد من جانب وزير الدفاع. وكان وزراء الدفاع ومساعدوهم يشاركون أحيانًا فى أدق تفاصيل العمليات العسكرية. ويبدو التأثير المدنى بصورة أوضح من حقيقته فى مجالات أخرى. ويتلقى وزراء الدفاع أقل قدر من المشـورة فيما يتعلق بالإستراتيجيات أو النظم، ما حدا بهم إلى اللجوء إلى المحللين المدنيين للحصول على المشورة. وقد يقدم هؤلاء المستشارون مشورة لها فائدتها، إلا أنها لا تغنى عن مشورة الضباط العسكريين العاملين من ذوى التجربة والخبرة. وتضم عشرات من الدراسات تمت عبر سنوات مايفيد بأن هيئة الأركان المشتركة، وهى اللجنة المكلفة بخدمة مصالح المؤسسة الدفاعية، لم تتمكن من تقديم مثل هذه المشورة طوال مدة وجودها.

كان التغيير السريع للأفراد والافتقار إلى الخبرة لدى القيادة العليا من عوامل انهيار الثقة فى قدرة القيادة المدنية على تحمل المسئولية بالنسبة لوزارة الدفاع؛ ففى الأربعين عامًا من حياة الوزارة (تأسست ١٩٤٧)، تولى المنصب الوزارى ١٥ وزيراً و١٩ نائبًا للوزير فى السنوات الثلاث والثلاثين منذ تأسيس هذا المنصب. وكشفت إحدى الدراسات الحديثة عن أن أصحاب القرار السياسى من المدنيين فى وزارة الدفاع يظلون فى الخدمة لمدة لا تزيد عن ثمانية وعشرين شهراً.

إن ما ذكرته ليس جديداً فى معظمه؛ فهناك أكوام من الأوراق كتبت منذ الحرب العالمية الثانية فى وصف هذه النقائص بعينها. وكان الرئيس ايزنهاور بمعرفته الجيدة بكل من جانبى المعادلة المدنية العسكرية يحاول أن يجد حلاً للمشكلة، إلا أن جهوده لم يكن لها آثار كبيرة. وقام آخرون بهذه المحاولة، وحققوا درجة أقل من النجاح؛ فالبيروقراطية تقاوم التغيير مقاومة شديدة تدعمها فى ذلك قوى أخرى من الحلفاء فى الكونجرس وغيره ممن تنتعش مصالحهم بالحفاظ على الماضى. وكان قادة الدفاع من المدنيين مترددين فى سعيهم نحو إجراء التغيير إما لأنهم كانوا يؤمنون بعدم وجود

فرص للنجاح فى مسعاهم أو لأنهم لم يرغبوا فى تبديد الرصيد السياسى الضرورى الذى كانوا يعتقدون بأنه من الأفضل أن يتم إنفاقه فى كسب التأييد للموازنة الدفاعية. ويخشى الكثيرون من أن تؤدى إثارة القضايا التنظيمية إلى تشتيت الانتباه عن الموازنة وإمداد المعارضين بمزيد من القوة؛ فربما استعان المعارضون بالاعتراف بوجود نقائص تنظيمية فى دعوتهم إلى خفض الموازنة، ولكن لما كانت الجماهير تؤمن بفشل وزارة الدفاع فى كل جوانبها فإن إجراء الإصلاحات الجريئة لا تؤدى إلى زيادة فعالية الدفاع وحسب، بل إلى دعم التأييد الشعبى أيضًا.

من الموضوعات الثابتة فى العديد من الدراسات التى تمت فى الماضى عن التنظيم الدفاعى ما يفيد بأن توازن الضغوط داخل وزارة الدفاع يتجه فى معظمه إلى الهيئات الفرعية. وأوضحت إحدى الدراسات الجماعية الخاصة التى قام بها عدد من كبار الضباط المتقاعدين أن «قدرًا محددًا من الاستقلالية للهيئات الفرعية يعد أمرًا صحيًا ومرغوبًا، إلا أن التوازن يتجه حاليًا نحو المصالح الضيقة للهيئات دون احتياجات الدفاع القومى». ومن الشائع أن من نتائج هذا الافتقار إلى التوازن مزيد من الخصومة بين الهيئات؛ وهذا ليس صحيحًا، بل على العكس؛ فالتفاعل بين الهيئات عادة ما يؤدى إلى "اتفاقيات تفاوضية" تحد من التشاحن بسبب التحديات التى تواجه مصالح كل منها. ولمثل هذه "المهادنة" جوانب طيبة؛ فهى تحد من تحامل كل هيئة على الأخرى، إلا أن غياب المساءلة من جانب كبار العسكريين يؤدى إلى وجود فجوات ونسخ طبق الأصل فى القدرات الدفاعية. وما نفتقر إليه نظام من التوازن المضاد يضم ضباطًا لا يدينون بولاء كبير لهيئاتهم وذلك بغرض إجراء فحص موضوعى للإستراتيجيات والأدوار والمهام ونظم الأسلحة والتخطيط الحربى وقضايا أخرى تهدف إلى إحباط تأثير الهيئات الفرعية.

سعى الرئيس إيزنهاور إلى حل هذه المشكلة فى عام ١٩٥٨ بإخراج الهيئات من التدرج الهرمى لقيادة العمليات، وتم إيجاد خطين منفصلين من السلطة تحت رئاسة وزير الدفاع: خط يتصل بالعمليات، والآخر بالإدارة. ويربط خط العمليات بين الرئيس وبين وزير الدفاع والقادة الميدانيين سواء الشكليين أو العاملين. ولا يتصل رؤساء

الأركان المشتركة بهذا الخط مباشرة، بل يقدمون للوزير صورة عامة عن القادة الميدانيين فيصدر أوامره إليهم. ويمتد الخط الإدارى إلى الإدارات المسئولة عن التجنيد والتدريب والمشتريات وسلسلة من المهام الأخرى اللازمة لتطوير المهام الموكلة للقادة الميدانيين.

كان الرئيس إيزنهاور يرمى إلى أن جانب العمليات يساعد وزير الدفاع على تطوير الإستراتيجية وخطط العمليات والأسلحة ومتطلبات القوات وحاجتها إلى "قيادات موحدة فعلاً". وكان من المفترض فى هذه الجهود أن يكون رؤساء الأركان والأركان المشتركة بمثابة الطاقم العسكرى للوزير. وكان من المفترض فى الإدارات أن تظل مصدراً للقوات اللازمة للقادة الميدانيين، لكنها لا تحدد ما تقدمه أو كيف يتم استخدام ما تقدمه من قوات، إلا أن الرئيس إيزنهاور لم يتحقق له ما أراد، ولاتزال كفتا ميزان الضغط راجحتين لصالح الإدارات ضد القادة الميدانيين.

ومع أن القادة الميدانيين يقومون حاليًا برفع تقارير موجزة إلى لجنة الموارد الفرعية ولديهم كل فرص الاتصال بوزير الدفاع والقادة، فإن سلطتهم الوحيدة الإقناع. وتسيطر الإدارات على معظم الأموال ومهام الطاقم وترقياته حيثما كانت مهمته، بما فى ذلك مكتب وزير الدفاع والأركان المشتركة وأطقم القيادة الموحدة. وعادة ما تقل مستويات أداء الضباط العاملين خارج إداراتهم عن نظرائهم داخلها، خاصة حين يتعلق الأمر بالترقية إلى رتبة جنرال أو أدميرال، ودائمًا ما تتم تعيينات رؤساء الأركان بواشنطن، ولا تكون فى الأركان المشتركة. وهناك حوافز ضئيلة تدفع ضابطًا فى مهمة مشتركة إلى فعل أكثر من مجرد شراء تذكرة والعودة إلى إدارته. ولا أستطيع أن أركز على هذه النقطة. فمن يسيطر على المال والمهمات والترقيات يسيطر على التنظيم كله، والإدارات لها مثل هذه السيطرة خاصة فيما يتعلق بتصرفات هيئة العاملين.

من الصعب الخروج من المتاهة التنظيمية لوزارة الدفاع، وبذل الكثيرون جهوداً مضنية داخل النظام لإدخال تحسينات على التوازن بين الخطين الخاصين بالعمليات والإدارة. وكل بضع سنوات تلوح فى الأفق بوادر حلول لهذه المشكلات بين الإدارات،

إلا أنها لا - تمس الأسباب الجوهرية؛ ففى سنبيل إيجاد التوازن يجب على الإدارات أن تشارك فى السلطات، لكنها لا تبدى استعداداً لذلك. وكل رئيس إدارة لديه جمهور من الناخبين يمكن أن يشل فعاليته إذا ما اقتنع بأنه لا يسعى بما فيه الكفاية إلى الحصول لإدارته على ما - تراه حقًا لها من المهام الدفاعية والموارد.

ورئيس هيئة الأركان المشتركة الوحيد الذى لا يتقيد بجمهور الناخبين، لكنه فى وضع صعب للغاية؛ فتأثيره ينبع من قدرته على إقناع جميع رؤساء الأركان بالموافقة على مسار للعمل، وأى خلاف يتطلب رفع تقرير لوزير الدفاع قانونًا . ويُعرِّض رئيس الأركان فعاليته للخطر إذا ما أوجد شقاقًا بين الهيئة فى مستهل جولته بمحاولته دفع الإدارات إلى التنازل عن جزء من سلطتها .

وفى صيف ١٩٨٠ وبعد أن شغلت منصب رئيس هيئة الأركان المشتركة لمدة عامين، وصلت إلى اقتناع بأننا لن نستطيع البدء فى التغلب على مشكلاتنا الدفاعية دون إجراء إعادة بناء للمسئولية العسكرية. ولا أذيع سرًا إذا قلت إن أكبر معارضة للتغيير كانت تصدر عن وزارة البحرية كما كان الأمر فى عام ١٩٤٧ وما تلاه، وهذا أمر مقبول، ولو أنى لا أوافق على الأسباب. فوزارة البحرية أشد الإدارات استقلالية من الناحية الإستراتيجية؛ فلها جيشها الخاص وأسطولها وقواتها الجوية الخاصة، وهى أقل الإدارات اعتماداً على غيرها، وهى تحبذ أن تسند إليها المهام ، وأن تحتفظ لسيطرة تامة على كل شىء، ثم تترك لنفسها .

والجيش دائمًا أكثر الإدارات تعاونًا فى الأنشطة المشتركة بين الإدارات وأكبر أنصار إجراء تغييرات تنظيمية بما يؤدى إلى تحسين توحيد الجهود. وأسبابه فى ذلك واضحة ومفهومة وأتفق معه فيها، كما أن الجيش يعد أقل الإدارات استقلالية من الناحية الإستراتيجية؛ فهو يعتمد على القوات الجوية فى قوة النيران، وعلى كل من القوات الجوية والبحرية للتعبئة. ولا يمكن للجيش فى الحقيقة أن يؤدى منفرداً أداء حقيقيًا، وبالتالى فإن ما يحول بينه وبين التغيير الافتقار إلى التكامل والتعاون بين الإدارات. أما القوات الجوية، فلها بعض المهام التى تتطلب التعاون من جانب

الإدارات الأخرى وبعض آخر يمكن لها أن تقوم به مستقلة. ومما لا يدعو إلى الدهشة أن ضباط القوات الجوية أكثر تضارباً في الآراء حول التغيير.

في ظروف كهذه لا نتوقع من الإدارات أن تبدى موافقتها على إجراء تغييرات جذرية مهما كانت ضرورية؛ فلابد أن يؤدى التغيير إلى تنازل الإدارات عن بعض سيادتها. وهناك تردد واضح في مواقف واشنطن تجاه قبول تحديات البيروقراطيات في غياب الإجماع على التغيير.

تقوم مقترحاتى على مد وزير الدفاع بمزيد من المشورة العسكرية المتوازنة والدعم الإدارى بهدف دعم السيطرة المدنية. وأرى من جانبى ضرورة إيجاد توازن بين الإدارات من ناحية والنظام المشترك من ناحية أخرى؛ أى بين الخطين الخاصين بالعمليات والإدارة. وطالما ظلت قيادة العمليات خاضعة لسلطة الإدارات الأربع؛ فالمصالح الخاصة بكل إدارة والموجهة إلى القدرات المستقلة تواصل سيطرتها على المشورة العسكرية المقدمة لوزير الدفاع، ويتلخص ما أومن بضرورة عمله فيما يلى:

إن استبعاد سيطرة الإدارات على قنوات المشورة العسكرية الموجهة إلى وزير الدفاع والرئيس ورئيس هيئة الأركان المشتركة يجب أن يمثل جانب العمليات، في حين ينبغى لمديرى الإدارات أن يمثلوا الجانب الإدارى من المؤسسة العسكرية؛ فيتلقى رئيس هيئة الأركان المشورة من كل من مديرى الإدارات والقادة الميدانيين في إعداده للتوصيات لوزير الدفاع.

وفي سبيل ضمان إمكانية الوفاء بمسئوليته تجاه الوزير والرئيس، ينبغى لرئيس الأركان أن يكون له نائب أو وكيل، وينبغى لمديرى الإدارات وهيئاتهم أن يكونوا على اتصال مباشر بهيئة الأركان المشتركة، ولكن لا ينبغى أن يكون لهم حق الفيتو على كل المقترحات، ما يخضع مصالح الإدارات لقدر أكبر من التفاعل بين الإدارات.

كما يجب نقل محللى النظم من مكتب وزير الدفاع إلى مكتب رئيس هيئة الأركان لضمان تحقيق توازن بين المنظورين المدنى والعسكرى في البدائل المطروحة على الوزير. وفي إجراء مماثل يجب إعادة الضباط العسكريين الخمسمئة المعينين بمكتب

وزير الدفاع إلى إداراتهم مع تحول هيئة الأركان إلى التوجه الدفاعى العام، لا الخضوع لسيطرة الإدارات. وينبغى فرض النظام على دائرة الإرشاد والخطط والموازنة، إلا أنه ينبغى الاعتماد بدرجة أكبر على النتائج.

ويجب حل مركزية الشئون الإدارية وتبعيتها للإدارات بقياداتها وعسكرييها ومدنييها ليكونوا تحت إشراف أدق. فتحديد المسئولية عن المشورة الدفاعية وحصرها فى نظام مشترك لا يخضع لسيطرة الإدارات من شأنه أن يسمح لمديرى الإدارات وهيئاتهم بقضاء وقت أكبر فى أداء مهامهم.

ويجب إجراء تغيير جذرى فى سياسات الطاقم العسكرى بحيث يتمكن الضباط من تطوير رؤية أشمل من رؤية إداراتهم والاستعداد الأفضل لأداء مهامهم فى الإدارة وفى مهام مشتركة بين الإدارات.

ويجب تغيير نظام التعليم المتخصص ليصبح أكثر تركيزاً على الاحتياجات المشتركة فى الدفاع بإمداد جامعة الدفاع القومى بإشراف محدود على جزء من مناهج الكليات الحربية.

كما يجب إعادة النظر فى نظام التقاعد؛ فربما كان يمكن الضباط ويدفعهم إلى الخدمة لمدة عشرين عاماً، إلا أنه لا يغريهم بالبقاء لمدة أطول. فلانزال نفقد عدداً من أفضل ضباطنا وهم فى قمة عطائهم.

وأخيراً يجب إلغاء القيود التى يفرضها الكونجرس على نظام التثبيت فى هيئة الأركان المشتركة حتى لا نستمر فى إجراء تغيير بنسبة ١٠٠ بالمائة فى المناصب كل مدة لا تتجاوز العامين. وما سبق ذكره بصورة عامة يجب أن يتيح الفرصة لمزيد من الاستقرار والخبرة فى مهمات الضباط وبالتالى فرصة لمزيد من تحمل المسئولية عن حسن الأداء. ولا أدعى أن اقتراحاتى ستحل كل مشكلات النظام الدفاعى، لكنها قد تضعنا على الطريق الصحيح مع إجراء بعض التغييرات الكبرى المماثلة.

الفصل السادس عشر

كيف حدثت ڤيتنام ؟
رؤية تشريحية

جيمس تومسن

ستبستمر حرب ڤيتنام فى جذب انتباه المؤرخين وعلماء الاجتماع لعشرات السنين القادمة باعتبارها حالة من حالات عملية صوغ القرار السياسى الخارجى، وهناك تساؤل سيظل مطروحاً دوماً وهو : كيف اتخذ رجال ذوو قدرات عالية وتدريب سليم وفكر ثاقب - الساسة الأمريكيون فى الستينيات - مثل هذه السياسة المثيرة للخلافات والباهظة التكاليف؟

باعتبارى أحد الشهود على القرار فى واشنطن من ١٩٦١ إلى ١٩٦٦ تحت رئاسة كل من كيندى وجونسن، أستطيع أن أقدم إجابة مبدئية على هذا السؤال، وتنحصر إجابتى فى تقديم قائمة ببعض العوامل التى بدت لى كعوامل أدت إلى اتخاذ سياسة ڤيتنام خلال سنوات عملى بوصفى متخصصاً فى شئون شرق آسيا بوزارة الخارجية والبيت الأبيض. وسأتحدث عن واشنطن كما رأيتها وأحسست بها لا عن سايجون التى قضيت بها ما لا - يزيد عن ثلاثة أيام برفقة نائب الرئيس، ولن أتناول المراكز الأخرى لصوغ القرار كعواصم الأحزاب المعنية، ولن أتصدى لأطراف مهمة أخرى من سجل تاريخ ڤيتنام قبل ١٩٦١ ولا لمسار العلاقات الأمريكية بڤيتنام، إلا أن التاريخ له دخل باعتباره أحد العناصر الأساسية فى القرارات التى اتخذت تجاه

فيتنام طوال سنوات. وهذا العنصر ميراث الخمسينيات، وأقصد به ما يسمى "ضياع الصين" والحرب الكورية وسياسة دولز وزير الخارجية تجاه الشرق الأقصى.

وكان لهذا التراث نتيجة ثانوية بالنسبة لرئاسة كيندى؛ فكانت الرؤية الأمريكية لشرق آسيا تعد أشد التقسيمات الإقليمية صرامة فى سياسة واشنطن الخارجية. وكان هذا ينطبق بصفة خاصة على وزارة الخارجية؛ حيث وجدت الإدارة الجديدة مكتب شئون الشرق الأقصى أصلب من أن يكسر. وكان تم تطهير هذا المكتب من أكثر العناصر خبرة بشئون الصين نتيجة للنهج المكارثى. وكان أعضاؤه ملتزمين بخط سياسى واحد، هو احتواء الصين وعزلها وإرهاب الدول "غير المنحازة" التى كانت تسعى إلى تجنب الانحياز لواشنطن أو بكين والحفاظ على شبكة تحالفات مع الدول المناهضة للشيوعية على حدود الصين.

وكان أحد الجوانب الأخرى لهذا الميراث الحساسية الخاصة من جانب الرئاسة الديمقراطية الجديدة تجاه قضايا الشرق الأقصى أو سياساته. وكانت ذكرى الحقبة المكارثية لاتزال ماثلة فى الأذهان. وكان هامش فوز كيندى فى الانتخابات ضئيلاً للغاية، وأوضحت مناظرة ١٩٦١ التلفزيونية بين كيندى ونيكسون مخاطر "الفكر الجديد" للرئيس المنتخب. وكانت الرئاسة تتخذ قدرًا كبيرًا من الحذر من سرعة التحرك فى المجال الآسيوى. ونتيجة لذلك كان مكتب شئون الشرق الأقصى (حاليًا مكتب شرق آسيا وشئون المحيط الهادى) آخر ما تم فحصه، ولم تتم محاولة إجراء تغييرات مهمة فى طاقمه إلا بعد تعيين أفاريل هاريمان كمساعد للوزير فى ديسمبر ١٩٦١، واستغرق الأمر من هاريمان شهورًا عديدة ليترك بصمته على المكتب نظرًا لانشغاله الشديد بإقرار مشكلة لاوس، وحين فرغ منها لم يكن هناك جهد يبذل لاستعادة خبراء شرق آسيا الذين تم استبعادهم.

وكانت ثمة محصلات ثانوية أخرى "لميراث الخمسينيات": فورثت الإدارة الرئاسية الجديدة وشاركت إلى حد ما فى فكرة عامة عن ضخامة الصين وتعداد سكانها وروحها القتالية العالية. وكانت هذه الفكرة نشأت على أثر تدخل الصين فى الحرب الكورية (وهو تدخل قام على ضعف الاتصال والحسابات الخطأ من جانب كل

من واشنطن وبكين، إلا أن الكشف عن مواطن الخلل من جانب الباحثين لم يكن قد أصبح بعد جزءًا من الحكمة التقليدية).

وورثت الإدارة الجديدة فكرة موحدة عن المعسكر الشيوعى. وعلى الرغم من التنبؤات المسبقة والتقارير المبكرة التى قام بها محللون من خارج المكتب فإن صناع القرار لم يبدأوا فى تقبل الواقع الناجم عن الانشقاق الصينى السوفيتى إلا فى الأسابيع الأولى من ١٩٦٢. وكان تأثير القوميات المتنافسة على الشيوعية موضع تجاهل تام. وورثت الإدارة الجديدة "نظرية الدومينو" فى آسيا، وكانت هذه النظرية ناشئة عن جهل عميق بتاريخ آسيا، وبالتالى عن جهل بالاختلافات الجذرية بين دولها، وعن عدم إدراك قوة القوميات الآسيوية (وربما أيضًا عن إحساس داخلى بأنه "مادام كل الآسيويين متشابهين إذن فكل الدول الآسيوية تتصرف بصورة متشابهة". ولم تكن نظرية الدومينو المغلوطة غير دقيقة وحسب بل كانت مهينة لدول آسيا، إلا أنها استمرت حتى يومنا هذا فى نشتيت انتباه من ينبغى أن يكونوا أكثر دراية وعلمًا.

كان ميراث الخمسينيات يمتزج بإحساس بتحدى شيوعى عالمى تجاه الإدارة الجديدة فى أعقاب الفشل فى خليج الخنازير. وكان المظهر الأول لهذا الإحساس الاجتماع القلق الذى تم بين كيندى وخروشوف بفيينا فى عام ١٩٦١، ثم تلته أزمة برلين فى الصيف ما أدى إلى قيام مناخ أحس الرئيس كيندى فيه بضغوط شديدة لإظهار همة بلاده فى ڤيتنام إذا كان الڤيتناميون على استعداد للقتال على عكس شعب لاوس.

شكل ميراث الخمسينيات هذه التحركات المبكرة من جانب الإدارة الجديدة كقرارها بالحفاظ على قدرة عالية على الرؤية (عن طريق إيفاد وزير الخارجية شخصيًا بدلاً من مسئول على مستوى أدنى إلى أول اجتماعاتها فى عام ١٩٦١) بالتراجع عن الاعتراف الدبلوماسى بمنغوليا فى صيف ١٩٦١ وبزيادة المساعدات العسكرية الأمريكية لڤيتنام الجنوبية فى ذلك الشتاء على أساس التزام إيزنهاور. ونضيف أن الالتزام المتزايد تجاه ڤيتنام عززه جيل جديد من الإستراتيجيين العسكريين وعلماء الاجتماع الأكاديميين (التحق بعضهم بالإدارة الجديدة) ممن

وضعوا نظريات عن حرب الميليشيات المضادة وكانوا يتوقون إلى تجريبها على أرض الواقع. وكان "التمرد المضاد" يبدو للبعض كوصفة جديدة للتعامل مع الاضطرابات الدولية.

وناهيك عن التراث والتاريخ، فإن أية إدارة جديدة ترث مشكلات معقدة ووجهات نظر تبسيطية تجاه العالم فى أن معًا، ولكن من المؤكد أنه كان من بين صناع القرار السياسى بإدارتى كيندى وجونسن رجال يحذرون من مخاطر الالتزام المفتوح تجاه مستنقع ڤيتنام. وهذا يؤدى إلى طرح تساؤلات فى عمق العملية السياسية: أين كان الخبراء والمتشككون والمعارضون؟ هل كان هناك خبراء ومتشككون ومعارضون أصلاً؟ ولو وجدوا ماذا جرى لهم؟ والإجابة على هذه التساؤلات معقدة لكنها مفيدة.

كانت الحكومة الأمريكية فى المقام الأول تفتقر إلى خبراء عن ڤيتنام الحقيقية أو الهند الصينية؛ فكانت السفارة الأمريكية بسايجون تعامل على أنها تابعة لسفارة باريس. فكانت بالإضافة إلى مكتب ڤيتنام بالخارجية مجهزة بطاقم من مسئولى السياسة الخارجية من المتحدثين بالفرنسية منذ عام ١٩٥٤ وما تلاه. وكان هؤلاء الدبلوماسيون أكثر تقيداً من موظفى السفارة العاديين بالاتصال بالصفوة الحضرية المتحدثة بالفرنسية من الشعب الڤيتنامى. فمسئولو الخارجية فى البرتغال مثلاً يمكن لهم أن يتحدثوا مع أهل الريف إذا ما خرجوا من لشبونة، لكن هذا لا ينطبق على المتحدثين بالفرنسية فى السفارة الأمريكية بسايجون. علاوة على ذلك كان شبح ضياع الصين يخيم على التقارير الواردة من ڤيتنام. فلم يكن كبار مسئولى الخارجية خاصة من عمل منهم فى هذا الميدان نسوا مصير زملائهم فى الحرب العالمية الثانية ممن كانوا يكتبون صراحة عن الصين وشهرت بهم لجان مجلس الشيوخ فيما بعد بسبب تعليقاتهم النقدية عن القوميين الصينيين؛ فكانت هذه الذكريات تحول دون إرسال تقارير صريحة عن قوة الڤايتكونج وضعف حكومة ديم. وكان هناك مسؤولون أعلى وعلى رأسهم نولتنج، السفير الأمريكى فى سايجون، يحظرون مثل هذه التقارير، وكان يرفض التوقيع على برقيات كهذه.

ولا شك أن العقليات الخبيرة بشئون فيتنام تم اكتشافها أو نمت فى أيام الأزمة، إلا أن العامل المهم فى عملية صياغة القرار السياسى كان استبعاد الخبراء الحقيقيين، وكان السبب الأساسى هنا "السياسة المنغلقة" فى عملية صوغ القرار السياسى مع اشتداد الأزمات؛ فكلما ازدادت القضية حساسية زاد استبعاد الخبراء وإحلال كبار المسؤولين غير المتخصصين من الخائفين محلهم (كالوزراء ووكلاء الوزارات ومساعدى الرئيس). وغنى عن القول إن التصفح السريع لبعض الملخصات فى المقاعد الخلفية من سيارات الليموزين لا تعوض عن وجود المتخصصين، كما أن مثل هذه الملخصات تعد "شديدة الحساسية" فى أوقات الأزمات حتى بالنسبة للمتخصصين. ومن الأسباب الأخرى لهذا الاستبعاد التخلص من الخبراء ذوى النظرة التشاؤمية وإحلال رجال يوصفون بالولاء والنشاط ولا يولون إلى الخبرة أهمية. وفى أوائل ١٩٦٥ حين أفصحت لأحد الزملاء القدامى بهيئة مجلس الأمن القومى عن شكوكى السياسية المتصاعدة أكد لى أن أفضل ما يمكن لكلينا أن يفعله أن "يحيد نظيفًا عن مستنقع فيتنام برمته". وكان من سوء طالع هذا الزميل أن يكون من الرجال "ذوى الولاء" وتولى مكانة مهمة فى مسألة فيتنام بأوامر صادرة لحل المشكلة.

وعلى الرغم من استبعاد الخبراء ظهر المتشككون واستمروا على الصعيد الداخلى ، فإننى من رؤيتى للعملية برمتها أقول إن مثل هؤلاء كانوا يتعرضون لعملية تحييد فعالة يطلق عليها "استئناس المنشقين". ونشأ هذا الاستئناس عن حاجة مزدوجة: رغبة المنشقين فى البقاء بأماكنهم من ناحية وراحة ضمير غير المنشقين من ناحية أخرى؛ فكان المنشق إذا تم كشفه تبذل الجهود حتى يشعر بالاطمئنان. ويجب أن أقر بما كنت أشعر به من كرامة ورضا حين كان رئيسى بالبيت الأبيض يشير إلىّ بقوله "الحمامة الوديعة". وكانت حالة جورج بال مساعد وزير الخارجية السابق تلفت النظر؛ فما إن بدأ السيد بال فى الإعراب عن شكوكه بدأ العمل على ضمه إلى العملية. فتم تشجيعه حتى تحول إلى مدافع عن فيتنام. وكانت النتيجة حتمية؛ فسمحت عملية التصعيد بتقديم عروض على السيد بال للحديث عن نفسه. وكان بال مستريح البال على ما أظن (فكان يجاهد فى سبيل الحق) ، وكان الآخرون يشعرون بالاطمئنان (بعد أن استمعوا إلى الخيار السلمى). وكان هناك أقل حد من الشعور

بالسخط. وظلت العصبة على حالها لم تمس. وكان من الممكن أن تزداد الأمور سوءاً لو ظل السيد بال على صمته أو قبل خروجه النهائي في خريف ١٩٦٦، وكانت هناك كذلك حالة بيل مويرز آخر المتشككين المستأنسين. فيقال إن الرئيس كان يرحب بوصوله إلى الاجتماعات قائلاً: أهلا بالسيد "أوقفوا القصف بالقنابل". وهنا أيضاً نرى حالة أخرى من المنشقين المستأنسين.

ومن النقاط المهمة للحكومة في كل زمان في اعتقادي "شَرَك الفعالية"، وهو شرَك يمنع المسئولين من البوح بما يعرفون وقتما شاءوا وهم في مناصبهم، وهو فخ يمنع المسؤولين من الاستقالة تعبيراً عن رفضهم ومعارضتهم وإشاعة انشقاقهم خارج نطاق الحكومة؛ فأهم ما يدخل به الفرد إلى الحياة الوظيفية "فعاليته"، وهي خليط غامض من الخبرة والأسلوب والعلاقات العامة، وأسوأ شكوى يمكن تناقلها عن موظف "أخشى أن يكون فلان قد بدأ يفقد فعاليته". وإن أردت أن تحتفظ بفعاليتك فعليك أن تقرر أين ومتى يمكنك أن تسبح ضد التيار السياسي السائد. وتتراوح الفرص من حديثك على الوسادة إلى زوجتك إلى تناول شراب في جلسة خاصة مع أصدقائك إلى عقد لقاءات مع وزير الخارجية أو الرئيس. ويطغى على المرء ميل إلى الاحتفاظ بالصمت أو الخشوع بين يدي علية القوم والتغاضي عن تلك القضية حتى تثبت "فعاليتك" في قضايا لاحقة. ولا تساور هذه الميول الشباب وحدهم؛ فهناك بعض من أقدم المسئولين من ذوي الثراء والشهرة والمكانة التاريخية ظلوا على صمتهم خشية فقدان صلاتهم بالسلطة. أما بالنسبة لعدم الميل إلى الاستقالة تعبيراً عن الاحتجاج فليس قاصراً على مسئولي واشنطن والولايات المتحدة، بل نجده لدى حكومة ليس للوزراء فيها مقعد برلماني يتراجعون إليه. وفي غياب خط رجعة كهذا، يسهل التفكير في اتخاذ قرار بالبقاء في المنصب. وبهذا ربما يتمكن المرء من منع وقوع بعض الأحداث المؤسفة، بل ربما أمكنه أن ينجز بعض الأعمال الطيبة.

وهناك عنصر آخر يؤخذ في الاعتبار. فمع تصاعد الجدل حول ڤيتنام في البلاد، ظهر اهتمام بقضية ڤيتنام في مقابل عملية صوغ القرار السياسي تجاه ڤيتنام. ومما يدعو للدهشة أن معارضي سياسة ڤيتنام من المنشقين كانوا يجدون مجالهم هنا؛

فهم بمعارضتهم كانوا يعتبرون أفضل من يستطيعون أن يدخلوا السكينة على قلوب المثقفين. فكان زميلي في شئون شرق آسيا بالبيت الأبيض من أذكى معارضي ڤيتنام على أسس إنسانية؛ وكان يعمل في حقل الهند الصينية منذ عام ١٩٥٤، وظل يقضي معظم أوقات عمله في العلاقات العامة الڤيتنامية. فيسجل ردود الرئيس على رسائل من كبار النقاد ويدون خطب الرئيس بلغة تصالحية ، ويعقد لقاءات مع وفود من رجال الدين والأكاديميين وربات البيوت. وكان من بين من داوموا على الاتصال به هاتفيًا المرحوم ا. ج. موست ونورمان توماس. وكان ممن يداومون على الاتصال بي أعضاء «الإضراب النسائي من أجل السلام». وكانت الأوامر الصادرة إلينا من جهات عليا تتضمن الأمر بإبعادهم عن ظهور صناع القرار السياسي المشغولين (وهم عادة من غير المعارضين). ومن المصادفات أن أشقى مهامي في حقل العلاقات العامة كان إعداد ملزمة للبيت الأبيض تحت عنوان لماذا ڤيتنام؟ في سبتمبر ١٩٦٥، وخضت معركة وخسرتها من أجل وضع علامة استفهام بعد العنوان.

ومن خلال إجراءات إدارية وشخصية عديدة تم تحييد الشكوك والمعارضة والخبرة في عملية صوغ القرار السياسي، ولكن ماذا عمن كانوا في موقع المسئولية؟ إنه لمن السخف أن نزعم أنهم كانوا يصنعون تلك المأساة عن عمد وبعد تفكير محسوب، إلا أنه ليس من السخف ولا من الصعب أن نتغاضى عن بعض القوى النشطة التي أدت بالطيبين والشرفاء إلى التسبب في هذه المضار الكبرى. وألقي الضوء هنا على الدور الكبير الذي لعبه "الإرهاق الإداري". ويبدو لي أن هذا أهم عامل في عملية وضع السياسة الخارجية. فالعبء البدني والانفعالي للمسئولية الإدارية في الخارجية والبنتاجون والبيت الأبيض وسائر الهيئات التنفيذية يعد ضخما. وزاد هذا العبء بالطبع بطول فترة شغل المنصب. فكان العديد من المسئولين عن سياسة ڤيتنام لهم في مناصبهم ما بين أربع سنوات وسبع. ربما لم تكن هناك شكوى، وقد تظل الصحة البدنية على حالها؛ أما الصحة النفسية، فلا سبيل إلى قياسها. وكان من أشد الجوانب تدهورًا في مسار الإرهاق سلامة التفكير والإبداع والإحساس بالمسئولية وتحديد الأولويات والأهداف، وهذه أيضًا من الجوانب التي يندر أن تتمتع بها إدارة سياسية في أولى أو ثانية سنواتها في المنصب. فالسياسي

المرهق يتحول إلى أسير لنظرته الذاتية الضيقة إلى الأمور ومنطقه الشخصي الثابت؛ فيتحول إلى شخص سريع الغضب وإلى اتخاذ موقف دفاعي ويفشل في نومه وفي علاقاته الأسرية ويفقد حلمه. ومثل هؤلاء الساسة لاينتظر منهم إلا رسم سياسات فاشلة؛ فليس لديهم الوقت ولا المزاج لابتكار أفكار جديدة أو اتباع دبلوماسية وقائية.

وكانت هناك تحت مستوى الساسة المجهدين في مسار السياسة الفيتنامية ظاهرة شائعة ، وهي "عقلية الوصاية" في وزارة الخارجية، وأقصد بهذا الجمود الجماعي الناجم عن نظرة البيروقراطي إلى وظيفته. فيرث الموظف العادي في الخارجية سياسة البلاد تجاه دولة ما عن أسلافه. فيعتبر أن وظيفته الحفاظ على تلك السياسة دون مساس حتى يسلمها إلى من يخلفه بعد عامين أو أربعة أعوام. ومثل هذه العملية الوصائية تكافأ بالترقية داخل النظام السياسي القائم (ابق على الأمر الواقع تسلم من المتاعب). وفي ظروف معينة يمكن أن يتحول الجمود الذي تغذيه تلك الحكمة إلى كابح ضد أي ابتكار متعجل، لكن هذا الجمود في العديد من القضايا يغذي القوة الدافعة إلى اتباع سياسة فاشلة والتزام لا يتسم بالحكمة، وكانت فيتنام من هذا النوع من القضايا.

ويجب أن نضيف إلى الإجهاد والجمود عنصر الحيرة النفسية؛ فكانت هناك حتى بين مهندسي "الواجب الأمريكي" في فيتنام حيرة مستمرة فيما يتعلق بنوعية الحرب التي نخوضها، وبالتالي حيرة فيما يتصل بالطريقة التي نضع بها حدا لتلك الحرب (وكانت "فجوة المصداقية" انعكاساً لتلك الحيرة النفسية). فهل كانت مثلاً حرباً أهلية يكفي فيها التمرد المضاد؟ أم كانت حرب عدوان دولي؟ (لعل هذا مما يثير حفيظة منظمة حلف جنوب شرق آسيا أو الأمم المتحدة). ومن كان المعتدي و"العدو الحقيقي": الفايتكونج؟ هانوي؟ بكين؟ موسكو؟ أم الشيوعية الدولية أو لعله "الشيوعية الآسيوية"؟ كان اختلاف الأعداء يستتبع اختلافاً في الإستراتيجية والتكتيك. وكانت الحيرة مشكلة الأهداف الأمريكية. فأهداف المرء تتوقف على عدوه الذي يحاربه وأسباب حربه له. ولن أنسى المهمة التي أسندها إليّ أحد مساعدي وزير الخارجية في مارس ١٩٦٤ بأن أكتب مسودة خطاب للوزير مكنمارا يضع حداً نهائيًا للشائعة التي تقول إن

صراع ڤيتنام كان حربًا أهلية؛ فتمتمت قائلاً: «لكنها حرب أهلية بالفعل بصورة من الصور»؛ فصاح مساعد الوزير قائلاً: دعك من التلاعب بالألفاظ معى».

وكانت هناك حيرة مماثلة تحدق بفكرة "إجراء مفاوضات"، وهى فكرة كانت بمثابة لعنة على كثير من المسئولين فى واشنطن من ١٩٦١ إلى ١٩٦٥، ولم تلق فكرة «إجراء مناقشات غير مشروطة» اهتمامًا إلا فى أبريل ١٩٦٥ من خلال خطاب رئاسى. وظل وزير الخارجية مع ذلك يؤكد للصحفيين أن شيئًا لم يتغير ؛ لأن "المناقشات" لا تعنى "مفاوضات". وبعد شهور، تم إيجاد حل لهذه المشكلة، إلا أن الأمر استغرق مزيدًا من الوقت للتوصل على اتفاق داخلى هش حول إمكانية ضم الڤايتكونج إلى المفاوضات كعضو ثانوى لوفد هانوى. وكما يقول ثيودور دريپرلم يكن من الغريب فى ظل هذه الحيرة فيما يتعلق بأسباب الالتزام الڤيتنامى أن يجد الساسة صعوبة فى الموافقة على طريقة يضعون بها حدًا لهذه الحرب.

وكان بالطبع من العوامل الثابتة فى دوامة الالتزام "التمنى"، وشاركت فيه من جانبى عدة مرات خاصة إبان صراع واشنطن مع ديم فى خريف ١٩٦٣ عندما كان بعضنا فى الخارجية يؤمن بأن الحكومة الأمريكية فى تعاملها مع دولة تابعة شديدة للراس يمكن أن تلجأ إلى سلاح المعونة الاقتصادية والعسكرية بدلاً من أن تتعرض للمهانة على يد "المستبدين الأجانب". وكنت أعتقد أننا إذا استطعنا إثبات ذلك وتحركنا إلى موقع أفضل مع ديم أو بدونه لكانت ڤيتنام تستحق الجهد تمام الاستحقاق. وبعد ذلك جاءت تمنيات مهندسى الضربة الجوية فى أواخر فبراير ١٩٦٤. كان هناك من يظنون أن الڤيتناميين الشماليين سيأتون تحت أقدامنا راكعين يستجدون السلام بعد ستة أسابيع من الضربات الجوية. وفى أحد الاجتماعات التى كانت تعقد فى ذلك الوقت، وجه أحدهم سؤالا: «ولكن ماذا لو لم يفعلوا؟» وكانت الإجابة أننا نستطيع أن نواصل القصف لمدة أربعة أسابيع أخرى. وبعد عدة أسابيع جاء مثال آخر على "فكر التمنى" يدل على أعراض وقوع الخيرين فى شرك التضليل. ففى يناير ١٩٦٥ واجهت واحدًا من كبار الشخصيات السياسية فى حفل عشاء. فانتحيت به جانبًا وأطلعته على مخاوفى تجاه خيارات الضربة الجوية؛ فقال إنه

لا ينبغى أن تساورنى المخاوف. فكان مقتنعًا بأنه قبل تنفيذ أى من هذه الخطط، ستأتى إلى السلطة فى سايجون حكومة محايدة تطالبنا سياسيًا بالخروج. وفى النهاية كانت الفكرة المفعمة بالأمانى ، والتى دعمت موقفنا فى خلال شهور ١٩٦٦/٦٥، وبعد أن بدأ القصف الجوى بعدة أيام تقول إننا «سندخل المؤتمر فى غضون ستة أشهر» بصورة أو بأخرى ، وأن الدوامة المتصاعدة ستتوقف. وكان الأمل الذى يحدونا قائمًا على فكرة «أن هذه الدوامة من المستحيل أن تستمر».

وسأتحدث عن عنصر «عدم التحيز البيروقراطى» باعتباره عنصرًا مؤثرًا على الساسة، وأقصد بهذا ما يمكن أن يطلق عليه فى أحسن الظروف "قسوة الجرَّاح المهنية" . فكانت الدلالات العسكرية تخفف من وطأة الحرب على صناع السياسة من المدنيين، وكانت ألفاظًا من قبيل "الضغوط المستمرة" و"الاستطلاع المسلح" و"أهداف الفرصة" تبدو بعيدة عن الخداع فى الغرف الهادئة المكيفة الهواء والمفروشة ببسط سميكة. ومازلت أتذكر لحظة عشتها فى أواخر ١٩٦٤ حين دارت مناقشة فى أثناء عملية تخطيط الأهداف حول تساؤلات عن مدى عنف القصف الذى يجب أن نوجهه. وقدم أحد مساعدى وزير الخارجية حلا للمشكلة بقوله: «يبدو لى أن فرقتنا وعزفنا يجب أن يعتمد على آلات الكمان، ولكن مع إضافة لمسات من الآلات النحاسية من حين لآخر». وربما كانت أقسى صدمات عودتى إلى كمبريدج وماستشوستس إدراكى أن الشباب الذين أدرِّس لهم وأراهم فى طرقات الجامعة من الممكن أن يكونوا مجرد أرقام على قوائم هؤلاء الساسة الذين يرسمون الخطط بعيدا؛ فكانت كمبريدج أقرب إلى هذه الحرب من واشنطن بصورة من الصور.

وفى النهاية فإن أية مناقشة للعوامل والقوى النشطة لدى ساسة حقبة ڤيتنام لا يمكن أن تتجاهل استغلال الذات الإنسانية؛ فالذين يشاركون فى اتخاذ قرار يراهنون به. وكلما زادت مشاركتهم زاد رهانهم. وربما يمكن إثناء فرد واثق بنفسه وعلى أول الطريق إلى اتخاذ القرار عن عزمه، إلا أنه من العسير إثناؤه عن عزمه فى مرحلة متأخرة، لأن تغيير الرأى عادةً ما يؤدى إلى الشك فى سلسلة القرارات السابقة. ونقولها صراحة كانت هناك جماعة من الرجال المخلصين الأكفاء فى قلب

كارثة ڤيتنام، ولكنهم أخطأوا مراراً وتكراراً، وكان وقوفهم مع معاصريهم والأهم من ذلك مع التاريخ يتوقف على إثبات صحة رؤيتهم كما يعتقدون، ولم يكن هؤلاء رجال يمكن أن نطالبهم بالكف عن الخطأ.

هذه العوامل التى ذكرتها عن السياسة الأمريكية فى ڤيتنام كانت لها عدة نتائج أغلبها واضح، وأذكر هنا ما أعتبره من أكثرها أهمية. كان هناك فى كل مراحل الصراع خطأ مستمر ومتكرر فى الحسابات يسم كل المسئولين سواء فى الصفوف العليا أو الدنيا، الحمائم منهم والصقور. وعلى سبيل المثال لا الحصر أنه فى أواخر ١٩٦٤ وأوائل ١٩٦٥ حدث أن بعض المسئولين الساعين إلى إقرار السلام بوزارة الخارجية ممن كانوا يعارضون خطة قصف ڤيتنام الشمالية عرضوا إرسال القوات البرية الأمريكية إلى ڤيتنام الجنوبية، ما كانوا يعتقدون أنه سيزيد من قوة الموقف الأمريكى ضد الشمال ويعطى الأمريكيين شيئًا يتفاوضون حوله (سحب القوات الأمريكية) فى أى مؤتمر سلام مبكر. فى هذا الوقت نفسه ، كان خيار الضربة الجوية يجد من يؤيده فى الجيش بين صفوف من كانوا يعارضون أية مشاركة أمريكية فى «حرب برية أخرى فى آسيا». وكان يناصرهم عدد آخر من المدنيين الساعين إلى السلام ممن كانوا يريدون قصف هانوى كمقدمة للتفاوض. وفى أواخر ١٩٦٥ كان الأمريكيون فى أسوأ موقف فى العالمين: قصف جوى غير فعال وباهظ التكاليف ضد الشمال وقوات برية تعانى فى الجنوب ولا مفاوضات تلوح بشائرها فى الأفق.

وكان هناك طوال فترة الصراع استسلام متواصل للضغوط من أجل إيجاد حل عسكرى إلى جانب أدنى حد من الجهود الدبلوماسية فى سبيل إيجاد حل سياسى. وكان هذا فى جزء منه ناجماً عن الحيرة (التى تحدثنا عنها سابقًا) بين المدنيين، حيرة فى الأهداف والإستراتيجية. وكان فى جزء آخر ناجماً عن الطبيعة المطردة للتدخل العسكرى؛ فما أن بدأ القصف الجوى خاصة من جانب القوات البرية، بدأ تحول الموقف الأصلى. فكانت هناك حاجة إلى قوة جوية أكبر لحماية القوات البرية ثم مزيد من القوات البرية لحماية القوات البرية. ولا حاجة للقول بأن العقلية العسكرية تفرز قوة دافعة لذاتها فى غياب الإرشادات الواضحة من قبل المدنيين. فما إن جاء الطلب

بإغاثة ڤيتنام الجنوبية حتى سارع الجيش إلى التصعيد، كما أنه من دواعى الأسف أن الجهات العسكرية المشاركة بمجرد أن شاركت فى ڤيتنام كانت لديها أفكار تسعى إلى إثباتها، كاللجوء إلى الضربة الجوية (القوات الجوية) بل القوات الجوية المتمركزة على الحاملات العملاقة (البحرية)، كما أن سياسة ڤيتنام كانت تعانى نتائج إقرار الوزير مكنمارا للسيطرة المدنية فى البنتاجون؛ ففى مواجهة مثل هذه السيطرة كان الصراع بين الإدارات يسمح بإيجاد جبهة موحدة بين العسكريين انعكست فى الظاهرة الجديدة للإجماع. فمثل هذه الجبهة الموحدة كانت باتحادها مع الحلفاء التقليديين بالكونجرس (ومعظمهم من نواب الجنوب وممثليه) تمثل مشكلة أمام أى رئيس.

كانت هناك فرص ضائعة فى حقبة الصراع لكى نتخلص من ڤيتنام بشروط غير مرضية ، ولكنها لاتزال مقبولة. وأذكر حالة واحدة من الحالات العديدة التى عرضت منذ عام ١٩٦١ وما بعده، وهى آخر وأهم الفرص الضائعة؛ ففى صيف ١٩٦٤ أصدر الرئيس تعليمات لمستشاريه بإعداد أقصى مايمكن من الخيارات تجاه ڤيتنام لاعتبارات ما بعد الانتخابات. وطلب صراحة نشر كل الخيارات. وما حدث بعد ذلك كان التحرك البطىء فى خليج الخنازير من جانب ليندن جونسون. فاجتمع المستشارون على خيار واحد هو أن الرئيس كان يواجه إجماعًا على ضرورة قصف الشمال من جانب كل مستشاريه المقربين. ولو كان أكثر ثقة فى قدراته فى الشئون الخارجية وأكثر اطلاعًا على شئون ڤيتنام وجنوب شرق آسيا ولو أثار بعض التساؤلات الصعبة التى حجبها الإجماع لكان يمكن لهذا الرئيس أن يستثمر أكبر تفويض فى التاريخ لتخفيف التوتر فى ڤيتنام أملاً فى ظهور حكومة محايدة تعتلى السلطة فى سايجون وتطالب الولايات المتحدة بالخروج .

وعلى مدار هذه السنوات كان من النتائج الأخرى لسياسة ڤيتنام استغلال التاريخ وتشويهه؛ فأعيدت كتابة تاريخ ڤيتنام وجنوب شرق آسيا والشرق الأقصى على يد الساسة الأمريكيين ومتحدثيهم الرسميين لكى يتفق مع الضرورة المزعومة للتواجد الأمريكى بڤيتنام. وفى سبيل تبرير التصرفات الأمريكية تم استيراد أمثلة من

تجاربنا فى أماكن أخرى كنظرية "الاحتواء" من أوروبا والتمرد فى الملايو والحرب الكورية من آسيا. وأصبح النهج الاعتباطى المتبع فى ڤيتنام يطبق على الأحداث اللاحقة. وكان تغير السلطة فى أندونيسيا فى عامى ١٩٦٦/٦٥ يعود إلى التواجد الأمريكى فى ڤيتنام؛ وكذلك كل التطورات التى تلاحقت فى منطقة المحيط الهادى كانبعاث النزعات القومية والأنماط الجديدة من التعاون ومعدلات النمو المتزايدة. أما المسألة الإندونيسية فلا نصيب لها من الصحة (حاولت أن أثبت هذا الزعم طوال ستة أشهر من البحث المضنى بالبيت الأبيض، وكان لابد من الاعتراف بالفشل). وهذا الزعم الإقليمى لايمكن إثباته فى أى من الاتجاهين (فيما عدا الحقيقة القائلة بأن اقتصاديات كل من اليابان وكوريا أفادت كثيراً من مشترياتنا الخاصة بأزمة ڤيتنام فى هاتين الدولتين، إلا أن هذا يعد شكلاً مكلفًا من المعونة الخارجية.

وهناك نتيجة أخيرة لمشكلة ڤيتنام هى ظهور جيل جديد من المفكرين الأمريكيين الذين يرون فى أزمة ڤيتنام اختباراً لفكرهم، وأذكر من واشنطن رجالاً كانوا يروجون لبعث دوافع التبشير فى العلاقات الخارجية الأمريكية؛ فكانوا يعتقدون أن الولايات المتحدة فى تلك الحقبة تلقت هبة طبيعية ثلاثية الأبعاد تمكنها من تحويل مسار العالم. وهذه الهبة فى رأيهم تتألف من القوة العسكرية الفائقة والتفوق التقنى الواضح والنزوع الشديد المزعوم نحو الخير (يتمثل حسب زعمهم فى فضيلة الإيثار الأمريكية والثراء الأمريكى وعدم وجود طموحات توسعية). وهذه الهبة الثلاثية الأبعاد التى يدعون تهيئ الفرصة وتفرض على الولايات المتحدة الالتزام بتمهيد السبيل أمام دول العالم نحو التحديث والاستقرار والسلام. وفى سبيل تحقيق هذا الهدف كانت ڤيتنام تعد آخر الاختبارات وأهمها؛ فما إن نحقق النجاح هناك سيكون الطريق واضحًا، وكان هؤلاء يشبهون اليسار الراديكالى فى الشيوعية أو الماويين بالنسبة للتكنوقراطية.

وقبل التحاقى بالعمل الحكومى بمدة طويلة سمعت قصة عن هنرى ستيمسن بدت لى وثيقة الصلة بالموضوع فى السنوات التى كنت أرى فيها مأساة ڤيتنام عن كثب وكنت أشارك فيها. سئل ستيمسن فى سنى ضعفه «سيادة الوزير، كيف يمكن

لنا أن نحقق السلام فى العالم؟» ويقال إن ستيمسن أجاب قائلاً: «عليك بداية أن تأتى إلى واشنطن ببضعة رجال أكفاء يؤمنون بإمكانية تحقيق السلام، ثم تجعلهم يكدحون كدحًا حتى لا يؤمنوا مرة أخرى بإمكانية تحقيقه، ثم تلقى بهم إلى الطريق وتأتى بحفنة أخرى من رجال يؤمنون بإمكانية تحقيقه».

الفصل السابع عشر

هل للبيروقراطيات أهمية ؟
رؤية أخرى فى تاريخ أزمة الصواريخ الكوبية

ستيڤن كريزنر

من الذى يرسم السياسة الخارجية ؟ وما الذى يحدد معالمها؟ إن التحليلات التى أجريت فى السنوات الأخيرة كانت تركز على الحسابات المنطقية للمصالح القومية أو على الأهداف السياسية لقادة البلاد وعلى الإجراءات البيروقراطية والسياسة البيروقراطية. وإذا بدأنا بالدراسة التى قام بها ريتشارد نويشتات تحت عنوان *Presidential Power* (السلطة الرئاسية)، وهى دراسة عن القيادة نشرت عام ١٩٦٠، نجد أن هذا الاتجاه يصور الرئيس الأمريكى وكأنه واقع فى شرك حكومة تكن له العداء لا الولاء. ويشير المنظرون البيروقراطيون إلى صعوبة بل استحالة أن يسيطر القادة السياسيون على الشبكة التنظيمية المحيطة بهم؛ فالقرارات المهمة تنتج عن تصرفات صغيرة عديدة من جانب أفراد على مختلف المستويات فى الإدارة البيروقراطية لهم أهداف متباينة قومية وإدارية وسياسية وشخصية، وهم لا يعكسون بالضرورة أهداف كبار المسئولين أو مبادئهم.

تتم الاستعانة بالدراسات التى تجرى عن السياسة البيروقراطية فى تفسير أسباب التحالف إبان أزمة السويس فى عام ١٩٥٦ وحادثة «صاعقة السماء» فى عام ١٩٦٢ وعلاقة ترومان بمكارثر والسياسة الأمريكية فى ڤيتنام وأزمة الصواريخ الكوبية التى تمت دراستها بعمق فى كتاب لجراهام أليسن بعنوان

(لب القرار: تفسير أزمة ***Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile*** الصواريخ الكوبية، ١٩٧١). ويعد كتاب أليسن تطويراً لدراسات أجريت من قبل عن الموضوع نفسه. وبصدور هذا الكتاب، يصبح هذا التوجه نحو السياسة الخارجية أكثر تحديدا. فأصبح التفسير البيروقراطي للسياسة الخارجية الحكمة السائدة.

وأرى من جانبي أن هذه الرؤية مضللة ولها خطرها؛ فهي مضللة لأنها تضفي غموضًا على سلطات الرئيس. ويكمن خطرها في أنها تقوض أركان السياسة الديمقراطية بإعفاء كبار المسؤولين من المسئولية، كما أنها تلتمس للقادة الأعذار عن فشلهم وتهيئ الفرصة لما لا يحصى من التفسيرات والكتابات في هذا الصدد. والقول بأن الحكومة الدائمة تمثل حجر عثرة وقيداً على الرئيس له معاني تدعو إلى القلق بالنسبة لأي جهد يبذل لتحميل المسئولية على المسئولين العموميين. فتفترض إحدى الفلسفات السياسية الديمقراطية أن المسؤولية عن تصرفات الحكومات يمكن إلقاؤها على المسئولين المنتخبين. فمسئوليات هؤلاء الرجال تتجسد في القانون، وجمهور الناخبين يعاقب المسئول المخطئ برفضه في صناديق الانتخاب. ولن يكون للعقاب معنى إلا إذا كان المسئولون مسئولين عن تصرفات الحكومة. ولا يكون للانتخابات تأثير إلا إذا أمكن السيطرة على الحكومة التي تعد أشد النظم الحديثة تعقيداً. وإذا أفلتت آلة البيروقراطية من توجيه كبار المسئولين لها فلن يكون العقاب منطقياً. وتعد الانتخابات مهزلة لا لأن الشعب يعاني وعيًا زائفًا، بل لعجز المسئولين وانغماسهم في بيروقراطية شديدة الترهل لدرجة عدم استجابة التصرفات الحكومية لرغباتهم وإرادتهم. فما معنى التصويت برفض رجل اذا كان خليفته سيقع في الشبكة نفسها من الإجراءات المعيارية المتقلبة وبغض النظر عن مبادئه؟

نمط السياسة المتقلبة

إن الدراسات التحليلية التقليدية التي تركز على مبادئ السياسة الخارجية وأهدافها ، والتي يطلق عليها أليسن اسم "نمط السياسة المتعقل" تتفق تمامًا

والافتراضات الأخلاقية للسياسة الديمقراطية، وتعتبر الدولة عاملاً موحداً متعقلاً. وسلوك الدول محصلة لعملية متعقلة لاتخاذ القرار السياسي، وهى عملية ذات ثلاث خطوات. فيتم عرض الخيارات المطروحة إزاء موقف ما وتطرح نتائج كل من هذه الخيارات وتتم المفاضلة بما يفسر مبادئ صناع القرار. والمحلل يعرف ما قامت به الدولة ، وينحصر هدفه فى تأويل الأسباب من خلال تطبيق مجموعة من المبادئ التى يفسرها السلوك المطروح على صناع القرار، وهذه المبادئ تفسره للسياسة الخارجية.

والمواطن - فى رأى المحلل - يعزو الخطأ إما إلى المبادئ غير المناسبة أو الافتقار إلى وضوح الرؤية. ويحكم الناخب جدلاً على شاغل المنصب من خلال أدائه الحكومى الذى يفترض فيه أن يعكس أهداف القادة السياسيين. والسياسة الضعيفة يتخذها قادة يفشلون فى التنبؤ الدقيق بنتائج قراراتهم أو محاولة تفسير مبادئ لا يؤمن بها الناخب. وتعد الإغراءات السياسية المغلفة فى صورة مبادئ وأهداف هادياً مناسباً للناخبين. ويفترض فى المبادئ أن تكون العامل الحاسم فى تحديد السلوك الحكومى سواء فى نظر المحلل الذى يؤمن بنمط السياسة المتعقلة أو بالنسبة للمواطن الذى يقرر مصير الانتخابات.

ويشير نمط السياسة البيروقراطية إلى عوامل محددة مختلفة تماماً فى السياسة؛ فلا يستطيع القادة السياسيون أن يتغلبوا على الجمود والسعى إلى المصالح الخاصة من جانب الحكومة الدائمة إلا بصعوبة شديدة. والمهم هنا المهارة الإدارية، ويؤكد أليسن فى لب القرار أن «التساؤلات الكبرى فى التحليل السياسى تختلف كل الاختلاف عن أنواع التساؤلات التى تعود المحللون التقليديون على توجيهها». ويبدو أن التساؤلات الجوهرية تتعلق بالتخطيط الإدارى، ويقتصر الهدف الأساسى على الجانب العملى من الإدارة وليس موضوعها.

بدت النتيجة المتناقضة فى ظاهرها كأوضح ما تكون فى المناقشات التى دارت حول السياسة الأمريكية فى ڤيتنام، وهى أن التحليل البيروقراطى بتأكيده على التوجيه السياسى لايعنى الإعفاء من المسئولية. ويتحدث ريتشارد نويشتات فى آخر

صفحات كتابه *Alliance Politics* (سياسة التحالف) عن حديث كان سيدور بينه وبين الرئيس كيندى فى خريف ١٩٦٣ لولا أن حال وقوع المأساة دون إتمامه. «كنت أفكر فى سؤاله عما إذا كان فكر فى قدرة آلة الحكم فى الولايات المتحدة على التعامل مع ڤيتنام الجنوبية فى ضوء أداء تلك الآلة فى مشكلة بريطانية سابقة ... كان سؤالاً جيدًا، بل أفضل مما تصورت. ولايزال يلح عليَّ حتى الآن». كانت ڤيتنام فى نظر أنصار نمط السياسة البيروقراطية تمثل فشلاً "للآلة" أو حسب قول آرثر شليزنجر «حربًا لم يدر عجلتها ولم يقصدها أى رئيس».(*) كانت تلك الآلة تملى سياسة لم تستطع إيقافها بنجاح. كانت تلك الآلة وليس الحرب الباردة وأيديولوجيتها ولا- سياسة كيندى وجونسن التى تحدد السلوك الأمريكى فى ڤيتنام ولا تعد ڤيتنام مأساة؛ لأن المأساة يصنعها الاختيار والشخصيات لا القدر. والناخب الواعى يعبر عن تعاطفه ولا يلقى اللوم، ولا يمكن إلقاء التبعة على الآلات فيما تفعل، وكذلك الرجال فى أفعالهم.

إن قوة الشبكة البيروقراطية تعزى إلى مصدرين: الضرورة التنظيمية والمصلحة البيروقراطية، كما أن تكاليف تنسيق الإجراءات تعد عالية لدرجة أن التنظيمات المعقدة يجب أن تستقر على حلول مرضية. وللبيروقراطيات مصالح يحددها توزيع الموازنة والحكم الذاتى والروح المعنوية والمدى، وهى جوانب تدافع عنها فى لعبة مساومات سياسية وتنازلات تجرى داخل السلطة التنفيذية.

وتحد قواعد السلوك التنظيمى من المرونة، وبدون توزيع أدوار العمل ووضع إجراءات تشغيل معيارية سيكون من المستحيل على التنظيمات الكبرى أن تبدأ فى تحقيق أهدافها القانونية. وأداء المهام التى وضعت للوفاء بالاحتياجات الاجتماعية لا لمجرد استمرار التنظيم. ويؤدى توزيع أدوار العمل على جهات التنظيم إلى تقليص

(*) وردت هذه العبارة فى Daniel Ellsberg, "The Quagmire Myth and the Stalemate Machine", Public Policy , Spring 1971, p. 218. ولمزيد من الأمثلة، انظر مقالة جيمس توماس بهذا الكتاب. .

حجم الأعمال الموكلة إلى كل جهة إلى حد يجعله أمراً يسهل تناوله. وما إن تتم عملية التوزيع يقل كم التعقيد الذى يواجه التنظيم أو أية جهة من جهاته من خلال إجراءات عمل معيارية. أما التعامل مع كل مشكلة كما لو كانت فريدة فى نوعها يصبح استخدام المعلومات أمراً مستحيلاً فى ظل محدودية الموارد والقدرات ويجعل التنسيق بين أجهزة التنظيم أمراً عسيراً. إذن فالبيروقراطيات تتسم بالصرامة بالضرورة، إلا أنها لا تستطيع البدء فى تنفيذ مهامها بدون تلك الصرامة التى يفرضها توزيع العمل والإجراءات المعيارية.

ومع ذلك فلا مفر من أن تؤدى هذه الصرامة إلى تشوهات، ولا يتم طرح كل الخيارات أمام مشكلة ما عن قناعة متساوية إلا إذا قام التنظيم بتنفيذ برامجه المحددة لتلك المشكلة سلفاً. وربما يكون التنظيم كرس جهده لشىء يشبه المشكلة التى يواجهها، فتكون لديه مجموعة من البدائل إزاء هذه المشكلة الافتراضية. ويتم طرح هذه البدائل للتعامل مع القضية الفعلية القائمة، كما أن التنظيم لا يمكن أن يقوم بتنفيذ كل المقترحات السياسية بنفس السهولة. ويستغرق إعداد إجراءات وقواعد عمل معيارية بعض الوقت. وليس من المحتمل أن يتم تطبيق القواعد التى تخدم سياسة جديدة بصورة كاملة. ولا مفر من وقوع صدام بين صرامة قواعد العمل المعيارية اللازمة لتحقيق التنسيق بين التنظيمات الكبرى وبين المرونة اللازمة لطرح البدائل وعواقبها أمام مشكلة جديدة ولتنفيذ سياسات جديدة، وهو صدام لا يمكن تجنبه ولا بحسن نوايا المديرين البيروقراطيين الطامحين إلى التنفيذ المخلص لرغبات رؤسائهم.

ثمن التنسيق

إن القيود التى تفرضها الحاجة إلى التبسيط والتنسيق تشير إلى أن الزيادة الهائلة فى قوة الحكومة ، والتى صاحبت التصنيع لم تتحقق دون ثمن من حيث السيطرة. فأدت التنظيمات البيروقراطية والموارد المادية والرمزية التى توجهها إلى زيادة هائلة فى سلطة الرئيس الأمريكى فى التأثير على البيئة الدولية، إلا أنه مع ذلك يعمل ويؤدى وظيفته فى حدود تفرضها القواعد التنظيمية.

ويعد إدراك الحدود التي تفرضها الضرورات البيروقراطية تأكيداً للفرضية القائلة بأن الدول تسعى إلى تحقيق مصالحها، إلا أن هذا لايعنى أنه يجب على المحلل أن يتخلى عن تركيزه على المبادئ أو فرضيات التعقل. وتتسم القواعد المعيارية بالتعقل والمنطقية إذا ما أخذنا فى الاعتبار تكاليف إجراءات البحث والحاجة إلى التنسيق. ولايزال سلوك الدول تحدده المبادئ، ولو أن السياسة الخارجية ربما كانت تعكس محصلات فرضية لا محصلات مثلى.

إن التأكيد على الحدود الإجرائية للتنظيمات الكبرى لا يفسر التغييرات الإضافية؛ فإذا كانت سياسة الحكومة تعد نتيجة لقواعد عمل معيارية، فإن سلوكها فى الحالة (أ) يختلف كمياً عنه فى الحالة (ب) واستثناءات مثل هذه التنبؤ تتجاوز مثل هذه الأحداث، كزيارة نيكسون للصين وسياسته الاقتصادية الجديدة. ولا يعد التركيز على الاحتياجات التى يمليها التعقيد التنظيمى كافياً إلا فى فترات تكون السياسة قليلة التغير أو غير متغيرة على الإطلاق. وإذا ما اعتبرنا صناع القرار السياسى مجرد موظفين يتكيفون حسب القواعد المعيارية تكون كمن قرع الأجراس فى فراغ فى حقبة حافلة بالمناظرات والتغيرات الجوهرية فى الفكر الأمريكى عن الأهداف والقدرات.

إن المحللين البيروقراطيين لا يلقون عبء رؤيتهم على قواعد العمل المعيارية، بل على السياسة البيروقراطية؛ فأهداف المسئولين يمليها وضعهم البيروقراطى؛ فلكل مكتب مصالح خاصة به. والمصالح التى يؤكد عليها المحللون البيروقراطيون ليست علاقات تبعية بين وزارات الحكومة وطوائف المجتمع أو علاقات خاصة بلجان الكونجرس، بل إنها احتياجات يمليها بقاء التنظيم ونموه وتوزيع الموازنة والروح المعنوية فى الداخل والحكم الذاتى. ويتم التوفيق بين الأهداف المتصارعة التى يسعى إليها مختلف مديرى الإدارات من خلال عملية سياسية؛ فالسياسة تنتج عن تنازلات ومساومات ولا تعكس بالضرورة مبادئ الرئيس فضلاً عن المسئولين الأدنى منه.

وأوضح تعبير عن الجوانب التحريضية للاتجاه السياسى البيروقراطى يكمن فى التعبير الشائع الذى يقول «إن مكان وقوفك يتوقف على مكان جلوسك». وأصحاب

القرار السياسى غالبًا لا يقفون فى مكان جلوسهم، وأحيانًا لا يجلسون فى أى مكان. ويبدو هذا واضحًا فى الموقف الذى اتخذه أعضاء الإكسكوم إبان أزمة الصواريخ الكوبية ، ويقدم لها أليسن وصفًا مطولاً؛ فبينما سعى الجيش إلى استعمال القوة اتخذ وزير الخارجية موقفًا أهدأ. والشيوخ الحكماء من أمثال آتشيسن يتم استيرادهم فى المناسبات. وليست لديهم مناصب بيروقراطية يدافعون عنها. وكان اثنان من أهم أعضاء الإكسكوم ، وهما روبرت كيندى وتيودور سورنسن ، على ولاء للرئيس لا لبعض نبلاء البيروقراطية. وكذلك فى مناقشات ڤيتنام فى ٦٦ و١٩٦٧ كان وزير الدفاع الذى اتخذ جانب الدبلوماسية، فى حين اتجه وزير الخارجية إلى الخيار العسكرى. وإبان أزمة "صاعقة السماء" كان مكنمارة يعمل وفقًا لهموم الرئيس المتعلقة بالموازنة لا بالقوات الجوية.

إن أليسن ، وهو آخر أنصار اتجاه السياسة البيروقراطية ، يدرك المشكلات التى تثيرها هذه الحقائق. وفى وصفه للدوافع يتراجع عن التركيز الشامل على الوضع البيروقراطى ويقول بدلاً من ذلك إن صناع القرار السياسى تدفعهم المصالح القومية والتنظيمية والطائفية والشخصية، فى حين أن القول بأن «الميول والأولويات الناجمة عن المنصب تكفى لكى تسمح للمحللين بالقيام ببعض التنبؤات المعقولة عن موقف اللاعب»، كما يقول إن «هذه الميول تأتى مع اللاعبين إلى المناصب». وبالنسبة لكل من أزمة الصواريخ وڤيتنام كانت حقيبة الثقافة والمبادئ التى كانت تحدد أهداف كبار المسئولين.

كما أن التحليل البيروقراطى لا يكفى من حيث وصفه لكيفية وضع السياسة، ويقوم افتراضه البدهى على أن السياسة لعبة تدور حسب ميول اللاعبين المشاركين فيها، وهذا غير صحيح. فالرئيس يختار معظم اللاعبين الكبار ويضع القواعد لهم، ويختار الرجال الذين يرأسون البيروقراطيات الكبرى. ولابد لهؤلاء الأفراد أن يشاركوه مبادئه، وهم بالطبع يؤيدونه فى أفكاره لدرجة تفوق أية مجموعة من المرشحين ممن يتم اختيارهم عشوائيًا، كما أنهم يشعرون بقدر من الولاء الشخصى للرئيس الذى يرفعهم من مناصب لها أهميتها القانونية إلى مناصب لها أهمية

تاريخية. وإذا كان مديرو الإدارات تمزقهم ضغوط الصراع الناجمة إما عن حاجة إلى حماية إداراتهم أو عن اقتناع شخصي فإنهم يجب أن يظلوا رجال الرئيس. ويؤدى الخلاف أحيانًا إلى الفصل، ولا تتصف المبادئ التى يحددها مديرو الإدارات لمحصلات السياسة بالاستقلالية، بل تتصل بمنظور يؤمن به الرئيس.

ويقوم الرئيس بخلق المناخ الحكومى الذى يعمل فيه من خلال تأثيره على ما أسماه أليسن «قنوات العمل»، وهى عمليات صنع السياسة والقرار السياسى التى تحدد مشاركة العناصر وتأثيرها. وأهم "قناة عمل" فى الحكومة أُذُن الرئيس؛ فللرئيس دور كبير فى تحديد من يهمس فيها. وكان اعتماد جون كيندى على أخيه الذى لم يكن منصبه البيروقراطى يمنحه أى دور فى قرارات أزمة الصواريخ مجرد مثال. وبتوزيع المهام واختيار بيروقراطية البيت الأبيض واستعراض الانتماءات الشخصية يقوم الرئيس بالتأثير على "قنوات العمل" على مستويات حكومية أدنى.

وللرئيس تأثير مهم على المصالح البيروقراطية؛ فالمعنويات الداخلية يحددها سلوك الرئيس. وكان للغموض الذى أحاط بوزير الخارجية روجرز فى رحلة الصين أثر على معنويات وزارة الخارجية. ومن خلال الموازنة يمارس الرئيس تأثيره على أشد مصالح البيروقراطية حيوية. وفى حين يمكن لإدارة ما أن تستخدم عملاءها فى المجتمع وحلفاءها بالكونجرس فى تأمين ما تريد من مخصصات، إلا أن الأمور تكون أسهل كثيرًا فى حالة تأييد الرئيس لها. فيمكن للرئيس أن يرفع القيود عن أنشطة إدارة ما أو أن يعيد تحديدها من خلال تحويل المهام إلى إدارات أخرى أو عن طريق إنشاء وكالات جديدة. ومن خلال تصريحاته المعلنة يمكن أن يؤثر على الاتجاهات نحو إدارة بيروقراطية معينة ونحو وظائفها.

الرئيس الملِك

إن النجاح الذى تحظى به إدارة رئاسية ما فى تحقيق مصالحها يتوقف على الحفاظ على تأييد الرئيس ومشاعره. والافتراض الضمنى الذى يفترضه اتجاه

السياسة البيروقراطية بأن السلوك الوزارى والرئاسى مستقل وله أهمية نسبية يعد زائفًا؛ فيتردد أليسن مثلا بين وصف الرئيس بأنه "مدير" بين عدة مديرين أو "ملك" متوج يعلو على الجميع، فيقدم وصفًا مفصلاً لمشاورات الإكسكوم التى تشير إلى أن قرار كيندى انهار أو كاد بسبب توصيات هذه الهيئة، لكنه يوضح أيضًا أن كيندى أبدى إبان الأزمة معارضته لقرار أصدرته الإكسكوم بقصف قاعدة لصواريخ سام على أثر إسقاط طائرة ب١٢ أمريكية فى ٢٧ أكتوبر. ويتجاهل المحللون البيروقراطيون بصورة عامة الدور الخطير الذى يلعبه الرئيس باختياره لمستشاريه ومنحهم فرصة المشاركة فى صوغ السياسات والتأثير على المصالح البيروقراطية.

وهذا كله لا يعنى إنكار أن المصالح البيروقراطية ربما تكون أحيانًا حاسمة فى صياغة السياسة الخارجية. ومن البدائل السياسية ما لا يُطرح على الرئيس قط، ومنها ما يتعامل معه بصورة خاطفة ولا يذهب إلى ما وراء البدائل التى تقدمها البيروقراطية. يحدث هذا فى حالة ما إذا كان الرئيس لا يبدى اهتمامًا بالأمر. وفشل الرئيس فى تحديد السياسة لا يعنى أن الحكومة لا تتخذ إجراء. ويمكن للبيروقراطيات أن تبادر بسياسات تتفق واحتياجاتها وأهدافها الخاصة. وقد تعمل الهيئات على نحو متعارض، فيبدو سلوك الدولة -أى بعض هيئاتها الرسمية- حائرًا، بل متخبطًا فى النظام الدولى، وهو موقف مطرد لا يرجع إلى السلطة المستقلة للهيئات الحكومية، بل إلى فشل أصحاب القرار السياسى فى تأكيد سيطرتهم.

إن قدرة البيروقراطيات على تحديد السياسات من مهام الرئيس، ويتدخل الرئيس فى مجالات هو الذى يضفى عليها الأهمية. فعندما يكرس الرئيس وقته واهتمامه لقضية من القضايا؛ فهو يدفع البيروقراطية إلى إمداده بالبدائل، كما فعل نيكسون باستحداثه لجهاز يرأسه مستشاره الخاص لشئون الأمن القومى وتتمثل مهمته البيروقراطية الوحيدة فى الحفاظ على أسرار الرئيس، كما يمكن للرئيس أن يعتمد على عدة أجهزة بيروقراطية لتأمين المقترحات، بل قد يلجأ إلى معلوماته الخاصة وإحساسه بالتاريخ لإيجاد الخيارات التى تفشل البيروقراطية فى تزويده بها. وحتى فى حالة فقدان اهتمام الرئيس تكون الإدارات على قدر من الحساسية تجاه مبادئه، والسياسات التى تخالف أهداف الرئيس قد تثير حنقه.

وإذا كان الرئيس مقيداً فى تنفيذه للسياسات بالإجراءات البيروقراطية القائمة، فلا تزال لديه بدائل فى هذا المجال؛ فكما يشير أليسن يمكن للرئيس أن يتخير الهيئات التى تقوم بتنفيذ مهام محددة. ويمكن استبدال البرامج بل تفتيتها إلى إجراءاتها المعيارية، ثم إعادة تركيبها من جديد. ومثل هذه الأمور تستغرق بعض الوقت والجهد، إلا أن تبديد مثل هذه الطاقات من جانب الرئيس تعد فى النهاية انعكاساً لمبادئه البيروقراطية. ويمكن له - إذا أراد- أن يستغل كلاً من البديلين المقدمين إليه والأدوات التنظيمية اللازمة لتطبيقهما داخل البنية التى ساهم فى بنائها.

ولا تعد الضرورة التنظيمية ولا المصالح البيروقراطية العناصر الجوهرية التى تحدد السياسات والحدود التى تفرضها قواعد العمل المعيارية. ويخلق الرئيس المناخ البيروقراطى المحيط به من خلال اختياره لرؤساء الإدارات وتحديده "لقنوات العمل" والسلطات القانونية.

أزمة الصواريخ

إن أنصار مذهب السياسة البيروقراطية لا يركنون كلية إلى الجدل العام، بل يسعون إلى دعم آرائهم بدراسة مفصلة لأحداث تاريخية محددة. وأكثر هذه الدراسات مثابرة تحليل جراهام أليسن لأزمة الصواريخ الكوبية فى كتابه لب القرار؛ حيث يحاول أن يوضح أن الحقائق والعلاقات الخطيرة تتجاهلها التحليلات التقليدية التى تفترض أن الدول عناصر متعقلة موحدة. ولا يمكن فهم صياغة السياسة وتطبيقها إلا بدراسة أزمة الصواريخ من حيث الضرورة التنظيمية والمصالح والسياسة البيروقراطية.

وأزمة الصواريخ كما يرى أليسن موقف يبدو فيه التحليل التقليدى وكأنه أنسب وسيلة لدراسته؛ فقد كرس الرئيس قدراً كبيراً من وقته لصياغة السياسات وتطبيقها. وتقلص دور القنوات البيروقراطية على أثر تأسيس لجنة تنفيذية رئاسية تضم ممثلين

عن الحزبين لمؤسسة السياسة الخارجية ومديرى الإدارات ومساعدى الرئيس. وكان الرئيس يتناول تفاصيل تُترك فى الأحوال العادية لمستويات بيروقراطية أدنى. وإذا لم يتمكن الرئيس فى ظل مثل هذه الظروف من السيطرة على صياغة السياسات وتطبيقها لخيم الشك على نمط العنصر السياسى المتعقل.

فى تحليله لأزمة الصواريخ يتناول أليسن ثلاث قضايا: الحصار الأمريكى، القرار السوفيتى بإحلال الصواريخ المتوسطة والبعيدة المدى فى كوبا، والقرار السوفيتى بسحب الصواريخ من كوبا. ويوجه أقصى اهتمامه إلى القرار الأمريكى. ويشير أليسن إلى ثلاث طرق كانت الإجراءات والمصالح البيروقراطية فيها تؤثر على صياغة السياسة الأمريكية، أولاً باستبعاد البدائل غير الفعالة، ثانيًا من خلال جمع المعلومات، ثالثًا عن طريق الإجراءات المعيارية للقوات الجوية.

كانت الإكسكوم تنظر فى ستة بدائل لصياغة رد الفعل الأمريكى:

١- عدم اتخاذ أى إجراء.

٢- ممارسة الضغوط الدبلوماسية.

٣ - تلمس الطريق سرًا إلى كاسترو.

٤ - الغزو.

٥ - توجيه ضربة جوية خاطفة.

٦ - ضرب حصار بحرى.

وتم استبعاد بديل تلمس الطريق سرًا إلى كاسترو؛ لأنه لم يكن يسيطر سيطرة مباشرة على الصواريخ، واستبعدت فكرة الغزو كخطوة أولية؛ لأنه لم يكن هناك ما يمنع من اللجوء إليها مع أى بديل آخر. أما العوامل البيروقراطية، فلم تؤخذ فى الحسبان. كما تم استبعاد البديلين غير العسكريين - وهما عدم اتخاذ أى إجراء، وحشد المعارضة الدبلوماسية- منذ البداية لأن الرئيس لم يكن يعيرهما التفاتًا. وكان هذا أهم قرارات الأزمة من حيث السياسة الداخلية والدولية؛ فكان قرارًا لا يملك أحد

سلطة اتخاذه إلا الرئيس. ويعول أليسن فى دراسته على إثبات أن هذا القرار كانت تفرضه الأدوار البيروقراطية، ويقدم العديد من الأسباب لاستبعاد كيندى للبدائل غير الفعالة. وكان الفشل فى الحسم سيؤدى إلى فقدان ثقة أعضاء إدارته وإقناع حكومته الدائمة بأن إدارته تفتقر إلى الزعامة وتسعى إلى الإضرار بالديمقراطيين فى الانتخابات الوشيكة وتقويض دعائم سمعته لدى أعضاء الكونجرس وخلق حالة عامة من انعدام الثقة وتشجيع حلفاء أمريكا وخصومها على التشكيك فى الشجاعة الأمريكية وتشجيع حدوث حالة شبيهة بخليج الخنازير وتغذية الشكوك لدى الرئيس نفسه. ويستشهد أليسن بعبارة قالها كيندى بأنه كان يخشى أن يُتهم بالتقصير، ويستنتج أن "السبل غير الفعالة" وتجنب الإجراءات العسكرية بدلاً من الدبلوماسية كان أبعد ما يكون عن نطاق حل مشكلته. وهكذا يرى أليسن أن كيندى لم يكن لديه اختيار.

ويشير التحليل البيروقراطى الذى يسميه أليسن "نمط السياسات الحكومية" ضمنًا إلى أن أى رجل فى مثل هذا الموقف لم يكن أمامه اختيار؛ فكان استبعاد السلبية والدبلوماسية أمرًا فرضه المنصب لا الرجل. ولمثل هذا الحكم أهميته بالنسبة لنمط السياسات الحكومية؛ لأن اللجوء إلى "حقيبة" المبادئ والثقافة وعلم النفس ، والتى كان الرئيس يحملها معه تقضى على القوة التعليلية والتنبؤية لاتجاهاته. ومع ذلك فإن تبنى الرأى القائل بأن المنصب هو الذى فرض موقف كيندى معناه الحط من قدر سلطته وإعفاؤه من المسئولية؛ فالرئيس الذى يحدد دوره. ولو كان رجلاً آخر مكانه لاتخذ موقفًا مختلفًا، وكان سجل كيندى فى الشجاعة يشير إلى رجال جازفوا بأدوارهم السياسية فى سبيل "حقيبة" المبادئ والتحضر.

واستخدام أليسن لعبارة "توازن القوى بين الهيئات الحكومية" فى وصفه لاستبعاد كيندى للدبلوماسية والسلبية يعد مضللاً؛ فالحكومة الأمريكية لا تعتمد على نظام لتوازن القوى، بل على الأقل نظام تسلسل هرمى مفكك. وكانت أحكام كيندى عن النتائج الداخلية والدولية والبيروقراطية والشخصية تحددها هويته ونوعية شخصيته. ويبقى اللغز المحير للأزمة هو لماذا اختار كيندى المجازفة بنشوب حرب

نووية بسبب قواعد الصواريخ التى كان يجهل أنها لاتؤثر على التوازن الإستراتيجى تأثيراً ذا بال؟! ولا سبيل إلى حل هذا اللغز إلا بدراسة مبادئ التحليل التقليدى.

إن تأثير المصالح البيروقراطية والإجراءات المعيارية يتدنى إلى خيار فرض الحصار بدلاً من توجيه ضربة جوية، ويركز أليسن تركيزاً كبيراً على ماتجمعه المخابرات باعتباره العنصر الأساسى فى هذا الخيار. كانت طلعات الطائرة يو٢ أهم مصدر للمعلومات عن كوبا، وكانت بعض المعلومات ترد عن طريق تقارير اللاجئين وتحليل الشحنات وما إلى ذلك من وسائل التخابر. وكان توقيت طلعات يو٢ ما يرى أليسن أنه كان من صنع التنافس البيروقراطى عاملاً رئيساً فى قرار كيندى:

> «... لو أن الطائرة يو ٢ كانت حلقت فوق كوبا قبل ذلك بثلاثة أسابيع لكانت قد اكتشفت الصواريخ ومنحت الرئاسة وقتاً كافياً للنظر فى البدائل والتصرف قبل أن يصبح خطر الصواريخ عنصرا مؤثراً فى المعادلة. ولو لم يتم اكتشاف الصواريخ لمدة أسبوعين آخرين لكان فرض الحصار بلا معنى؛ لأن شحنات الصواريخ السوفيتية ستكون تمت ... وبالتالى فإن تفسير أسباب سياسات مابعد اكتشاف الصواريخ يعد جزءاً مهماً من تفسير أسباب الحصار الأمريكى».

ومع ذلك فالتأجيل من ١٥ سبتمبر إلى ١٤ أكتوبر حين تم اكتشاف مواقع الصواريخ كان يعكس المبادئ الرئاسية لا السياسة البيروقراطية. وتمت طلعة ١٤ أكتوبر بعد عشرة أيام من قرار لجنة كومور – وهى اللجنة الوزارية المشتركة التى كانت تقوم بتوجيه طائرات يو٢– ببدء الطلعات. ويمثل هذا التأجيل نوعاً من الفشل فى رأى أليسن؛ فكان نتيجة للصراع بين وكالة المخابرات المركزية والقوات الجوية حول من تكون له السيادة على الطلعات الجوية؛ فكانت القوات الجوية ترى أن الطلعات فوق كوبا كانت من الخطورة بحيث تستدعى الإشراف العسكرى. وكانت وكالة المخابرات تسعى إلى الحفاظ على امتيازاتها؛ فكانت تؤكد على التفوق التقنى لطائراتها اليو٢.

على أية حال لم يكن تأجيل الأيام العشرة بعد قرار بدء الطلعات فوق غرب كوبا يعزى للخلافات البيروقراطية. ويتحدث أليسن عن محاولة للقيام بطلعة فى التاسع من

أكتوبر فشلت بسبب احتراق الطائرة. وكانت التأجيلات اللاحقة ناجمة عن سوء الأحوال الجوية. وهكذا أدى الصمت الناجم عن التشاحن البيروقراطى إلى تأجيل آخر لمدة خمسة أيام فقط (من ١٤ أكتوبر إلى ١٩ أكتوبر) بمجرد أن اتخذ قرار البدء فى القيام بطلعات استطلاعية. أما هذا التأجيل الآخر لمدة خمسة أيام فكان يرجع لأسباب ميكانيكية ، ويجب أن يعزى لجهات أعلى من آليات البيروقراطية الأمريكية.

كما كانت هناك فترة تردد طويلة قبل ٤ أكتوبر، وكان جون ماكون مدير إدارة المخابرات المركزية قد نقل إلى الرئيس فى ٢٢ أغسطس ظنه بوجود احتمال قوى لقيام السوڤييت بنشر صواريخ هجومية فى كوبا، ولم يكن لديه دليل قاطع على ظنه؛ فقوبلت آراؤه بقدر كبير من الشك لدى الإدارة.

تفاقم الخطر.

فى العاشر من سبتمبر كانت لجنة كومور قررت الحد من طلعات يو٢ فوق غرب كوبا، وكان هذا القرار يستند إلى عوامل تتفق ونمط السياسة المتعقلة فى صياغة السياسة الخارجية؛ فقررت لجنة كومور وقف الطلعات بسبب نشر صواريخ سام فى غرب كوبا. وربما كان الرأى العام العالمى يدفع إلى إلغاء الطلعات كليةً. فكان نقص المعلومات الواردة من طائرات يو ٢ يعد أمرًا مكلفًا على المستوى القومى لا البيروقراطى وحده، وكان الرئيس عنيفًا فى هجومه على نقاد سياسته فى كوبا ممن كانوا يميلون إلى الصبر وضبط النفس. وكان فقدان طائرة يو٢ فوق كوبا سيؤدى إلى زعزعة موقف الرئيس. وهكذا كان قرار لجنة كومور فى العاشر من سبتمبر يعكس حساسية تجاه احتياجات الرئيس وسياساته فضلاً عن هموم الحكومة الدائمة الضيقة الأفق.

وتم اتخاذ القرار فى ٤ أكتوبر بالسماح بطلعات أخرى بعد مشاورات مع الرئيس، وتم تحديد التوقيت بناء على رغبة الرئيس. ولم تكن تصرفاته مقيدة بقرارات تم اتخاذها على مستويات بيروقراطية أدنى دون علمه. فكانت الطلعات قد تأجلت بسبب

ضغوط الصراع والمخاطر التى تواجه الرئيس كيندى؛ فكان مضطراً للموازنة بين الفوائد المحتملة لمزيد من المعلومات وبين الخسائر المحتملة إذا ما تم إسقاط طائرة يو٢.

ولكن ماذا كان يحدث لو تم اكتشاف الصواريخ بعد ١٤ أكتوبر؟ يرى أليسن أنها لو كانت اكتشفت بعد ذلك بأسبوعين لما كان هناك داعٍ للحصار؛ فشحنات الصواريخ ستكون قد تمت بالفعل، وهذا صحيح إلى حد ما. فكان ضرب الحصار أمراً لا داعى له حتى إذا كان قد تم بصورة مناسبة؛ لأنه كانت هناك صواريخ بالفعل فى الجزيرة الكوبية. وكما يشير أليسن فى تفسيره لأسباب الأزمة كان الحصار بمثابة تصرف يحول دون شحن المزيد من الصواريخ وإشارة إلى الثبات الأمريكى فى آن معًا، وتمت إزالة الصواريخ من كوبا بالفعل بسبب ما كان الحصار يعنيه لا بسبب مايؤدى اليه.

كانت هناك أزمة لا مفر منها تواجه الولايات المتحدة؛ فلم يكن من الممكن لها أن تقوم بعمل انتقامى إلا بعد نشر الصواريخ فى الجزيرة. فكانت التهديدات العسكرية أو العمل العسكرى يتطلبان دليلاً محدداً، ولم يكن فى استطاعة الولايات المتحدة سوى تبرير أعمالها بدليل مصور. وما كان يمكن لها أن تلتقط صوراً إلا بعد وصول الصواريخ إلى الجزيرة، ولم يكن الحصار إلا استعراضًا لثبات الموقف الأمريكى. وحتى إذا لم يكن تم اكتشاف الصواريخ إلا بعد تركيبها فربما كان لايزال من الممكن للولايات المتحدة أن تبدأ فى فرض الحصار.

وبغض النظر عن توقيت اكتشاف الصواريخ يرى أليسن أن الإجراءات المعيارية للقوات الجوية كانت تؤثر على قرار فرض الحصار لا على توجيه ضربة جوية خاطفة. فعندما تم اكتشاف الصواريخ للمرة الأولى، لم يكن لدى القوات الجوية خطط محددة للتعامل مع الموقف. ولكن كانت لديها خطة لتوجيه ضربة جوية بعيدة المدى يتم تنفيذها بدءاً لعملية غزو كوبا. وكانت الخطة تدعو إلى قصف جوى لأهداف عديدة، ما أثار الحيرة فى الأسبوع الأول لأن القوات الجوية كانت تتحدث عن ضربة جوية قوامها خمسمئة طلعة، فى حين لم يكن هناك سوى أربعين موقعًا معروفا للصواريخ

الكوبية. وقبيل انكشاف غمة هذه الحيرة، كان نشأ تحالف قوى بين المستشارين على تأييد فرض الحصار.

وكمثال آخر على تأثير الإجراءات المعيارية يرى أليسن أن القوات الجوية كانت تصنف الصواريخ على أنها متحركة. ولما كان هذا التصنيف يفترض إمكانية تحريك الصواريخ على الفور قبيل توجيه الضربة الجوية لم يكن قائد القوات الجوية يضمن الفعالية التامة لضربة جوية خاطفة. وفى نهاية الأسبوع الأول من مشاورات الإكسكوم حين اتخذ كيندى قراره بفرض الحصار كانت الضربة الجوية تُقدَم باعتبارها "الخيار صفر". ولم تتم إعادة النظر فى الضربة الجوية إلا فى الأسبوع التالى عندما اكتشف الخبراء أن الصواريخ لم تكن متحركة.

تمثل هذه الحادثة تحذيراً لتأكيد أليسن على أن أزمة الصواريخ تعد حالة تفرقة ضد التحليل البيروقراطى. ففى الأزمات التى يقصر فيها الوقت، ربما اضطر الرئيس إلى قبول الخيارات البيروقراطية ؛ التى يمكن تعديلها فى ظل ظروف تسمح بقدر أكبر من الأناة.

ليست بيرل هاربر أخرى

يظل تأثير الإجراءات المعيارية للقوات الجوية على قرار كيندى مبهماً إلى حد ما. ومن المستبعد أن يكون مكنمارا الذى بادر بالدعوة إلى رد فعل دبلوماسى أو روبرت كيندى الذى وجه بعض اهتمامه إلى الجوانب الأخلاقية للضربة الجوية المفاجئة على استعداد لتغيير توصياتهما حتى إذا ما قدرت القوات الجوية قدراتها بصورة أكثر تفاؤلاً. وكانت ثمة أسباب أخرى لاختيار الحصار بصرف النظر عن استبعاد الضربة الجوية؛ فلم يكن جون كيندى يود أن يطبق نموذج بيرل هاربر على الولايات المتحدة. وفى أحد الاجتماعات المبكرة للإكسكوم كان أخوه أبدى ملحوظة بقوله: «أنا أدرك الآن شعور توجو عندما كان يرسم خطط بيرل هاربر». وكان لايزال من الممكن النظر فى الضربة الجوية حتى إذا فشل الحصار. فأى رئيس يود الحفاظ على خياراته مفتوحة كان سيجد فى الحصار عملاً تمهيدياً أكثر تعقلاً.

وحتى لو كانت القوات الجوية صرحت بفعالية توجيه ضربة جوية ساحقة لكان الرئيس قلل من شأنها. وقد مر كينيدى بتجارب مع الحسابات العسكرية غير الواقعية. وكانت عملية خليج الخنازير أبرز مثال على ذلك. فلم تستخدم الولايات المتحدة أى استطلاع فوتوغرافى على طيران منخفض إلا بعد أن أعلن الرئيس فرضه للحصار. وقبيل خطاب الرئيس فى ٢٢ أكتوبر كان قد تم القيام بعشرين طلعة بطائرة يو٢ على ارتفاع عالٍ. وبعد الخطاب تم القيام بـ ٨٥ طلعة على ارتفاع منخفض، ما يشير إلى أن المخابرات لم تكن على ثقة تامة من أن طلعات يو٢ وحدها كانت ستكشف كل مواقع الصواريخ. فربما كان السوفييت قاموا بعملية تمويه فى كوبا؛ لذا فحتى لو كانت حشود الصواريخ قد قدرت تقديرًا سليمًا كان لايزال من العجلة افتراض أن الضربة الجوية كانت ستقضى على كل الصواريخ. وكانت ثمة أسباب عديدة لرفض توجيه ضربة جوية خاطفة، بصرف النظر عن تقديرات القوات الجوية.

ومن حيث الصياغة السياسية لا يتضح من المثال الذى يطرحه أليسن عن توقيت اكتشاف الصواريخ وقواعد العمل المعيارية للقوات الجوية وأثره الحاسم على ترجيح كفة فرض الحصار على توجيه ضربة خاطفة؛ فكان القرار النهائى فى يد الرئيس. وكان استبعاد الخيارات غير الفعالة يعد انعكاسًا لمبادئ كيندى. وأى تفسير لأزمة الصواريخ الكوبية يفشل فى تفسير السياسات من حيث مبادئ صانع القرار السياسى الأول يشبه من يعجز عن رؤية الغابة بسبب كثافة الأشجار.

وتعد أشد الفقرات فتورًا فى لب القرار تلك التى تتعلق لا بصياغة السياسات، بل بتنفيذها؛ ففى تنفيذ الحصار أصبحت القيود المفروضة على قدرة الرئيس على السيطرة على الأحداث واضحة بصورة أليمة. وكان كيندى يحتفظ فعلاً برقابة غير عادية على إجراءات الحصار. وتم السماح لأول سفينة روسية تصل بعد الحصار بالمرور دون اعتراضها بناء على أوامر مباشرة من الرئيس. وكان كيندى يشعر

بأن من الحكمة منح خروشيف مهلة من الوقت. فقام بإلغاء قرار الإكسكوم بقصف قاعدة سام كوبية بعد إسقاط طائرة يو٢ فى ٢٨ أكتوبر، وكانت هناك سفينة تجسس تشبه سفينة بويبلو تقوم بدورية بالقرب من كوبا، وصدر الأمر إليها بالابتعاد داخل البحر.

وعلى الرغم من يقظة الرئيس ووعيه بضرورة مراقبة التفاصيل الدقيقة التى كانت فى العادة تترك لمستويات بيروقراطية أدنى فإنه كان لايزال يعانى مصاعب غير عادية فى السيطرة على الأحداث؛ فأصدر كيندى أمرًا شخصيًا إلى البحرية بالتراجع من ٨٠٠ إلى ٥٠٠ ميل لمنح خروشيف مهلة زمنية يتخذ فيها قراره. ويؤكد أليسن أن السفن لم تتراجع؛ حيث فشلت البحرية فى تنفيذ أمر الرئيس لتطلعها إلى حماية امتيازاتها ولصعوبة تحريك أعداد كبيرة من السفن على مساحة ملايين الأميال المربعة فى المحيط.

وكانت هناك عدة أحداث متفرقة كان يمكن أن تغير نتائج الأزمة؛ فكانت البحرية تستغل الحصار فى اختبار عملياتها المضادة للغواصات. فكانت تجبر الغواصات السوفيتية على الطفو إلى السطح فى وقت كان الرئيس ومستشاروه غير مدركين أن هناك اتصالات تمت بالسفن السوفيتية. وقامت طائرة يو٢ مصادفة بالتحليق فوق سيبيريا فى ٢٢ أكتوبر، وكان يمكن لأى من هذه الأحداث وغيرها مما لا نعرفه أن تؤدى إلى تصعيد من جانب السوفييت.

وتشير هذه الأحداث إلى مدى الحرص اللازم؛ فقد يؤدى حادث عشوائى ما إلى عواقب وخيمة. فالأمة التى تشبه السكير الذى يترنح فوق تل ينبغى أن تظل بعيدًا عن الحافة. والنتيجة الوحيدة التى يمكن الخروج بها من عجز الرئاسة عن السيطرة التامة على تنفيذ سياسة ما كان الرئيس نفسه يهتم بها ويكرس لها كل وقته ولمدة طويلة أن المخاطر كانت أكبر مما كان الرئيس نفسه يتصور.

ونرى أن أليسن كان أكثر إقناعا فى نظرته للمشكلات المتعلقة بتنفيذ السياسات منه فى نظرته إلى المسائل المتعلقة بصياغة السياسات. ولا تقدم المصالح البيروقراطية

ولا القواعد التنظيمية تفسيراً للمواقف التى يتخذها أعضاء الإكسكوم أو لاستبعاد السلبية والدبلوماسية أو ترجيح الحصار على توجيه ضربة جوية.

النتائج

من الضرورى قبل دراسة تفاصيل التطبيق البيروقراطى أن نعرف الأهداف التى نسعى وراءها. والأهداف فى النهاية تعد انعكاساً للمبادئ والمعتقدات التى تؤدى إلى الصورة التى يجب أن يكون عليها الإنسان والمجتمع. ويعكس فشل الحكومة الأمريكية فى اتخاذ قرار حاسم فى عدد من المجالات الحيوية جمود الآلة البيروقراطية واضطراب المبادئ الذى يصيب المجتمع بصورة عامة وقياداته بصورة خاصة. وإنه لمن المريح فى مثل هذه الحالات أن يعزى الفشل إلى الجمود التنظيمى، ولو أنه من المناسب للقادة السياسيين ممن لم يقوموا بصياغة سياسة ما ولا بدفع سياسة ما أن يلقوا بتبعة الفشل على بنية الحكومة. وربما وجد القادة ميزات نفسية وسياسية فى أن يُنظر إليهم على أنهم أوغاد، إلا أن الحقيقة تختلف خاصة فى السياسة الخارجية حيث يكون الخيار والمسئولية جميعاً فى يد الرئيس.

الفصل الثامن عشر

انقسام صناع القرار:
السياسة الداخلية الأمريكية والأزمة الكوبية

فن أوسلر هامسن

كيف تؤثر السياسة الداخلية على أسلوب صناع القرار فى تحديد معالم أزمة سياسية خارجية ما؟ وكيف تؤثر على صناع قرار الأزمة وسبل معالجتها؟ وفى مواجهة بين القوتين العظميين تتصاعد فيها مخاطر نشوب حرب نووية ، كيف يمكن للضغوط السياسية الداخلية أن تؤثر على جهود تهدئة الأزمة وتخفيض الاحتمالات العسكرية وربما الصراع النووى؟ يبدو من تراث اتخاذ قرارات الأزمة أن هناك رداً وحيداً على كل هذه التساؤلات وهو: «أثر طفيف». وعلى الرغم من وجود دليل قاطع على أن أسباب الحرب ترجع فى أصلها أحياناً إلى السياسة الداخلية للدولة فإن محللى سلوكيات الأزمة وسياستها يقللون من دور السياسة الداخلية على أساس ضيق الوقت الذى يحتاجه الكونجرس لكى يتخذ قراراً ، والذى تحتاجه جماعات الضغط لكى تحتشد وتؤثر على مسار أزمة ما.

تركز هذه المقالة على تأثير السياسة الداخلية على اتخاذ قرار الأزمة لا من الناحية «التعددية» المألوفة التى نفهمها عن العمليات السياسية الداخلية، بل من خلال التوقعات السياسية وهموم صانع القرار والخطوط العامة التى يضعها لنتائج تصرفاته بناء على موقفه السياسى الداخلى، وذلك على أساس ثلاث دراسات حالة من أزمات السياسة الخارجية ومنها كوبا. ويمكن لمثل هذه الاهتمامات أن يكون لها أثر

جوهرى على أسلوب تحديد إطار «أزمة» من جانب صناع القرار السياسى، بل على أسلوب اختيارهم للبدائل أيضًا. وتركز موضوعات هذا المقال على بنية هذا النظام والأسلوب الذى تشكل به هذه التوقعات الخيارات السياسية فى أزمة من الأزمات من خلال إضفاء صبغة داخلية على القيود السياسية الداخلية.

الرؤية التقليدية للأزمة

إن الحكمة المقبولة التى تقال عن الأزمات السياسية الخارجية أنها مواقف تمثل تهديدًا وتحدث فجأة وتمثل تحديًا مباشرًا للمصالح الحيوية للدولة، وهى تحدث عادةً عندما تحاول دولة ما (أو عدد من الدول) تغيير الواقع الدولى وتهدد أمن دول أخرى.

والرؤية التقليدية الشائعة أن تأثير الضغوط السياسية الداخلية على مسار اتخاذ القرار السياسى يتقلص فى وقت الأزمة؛ حيث يؤدى احتكار السلطة فى يد السلطة التنفيذية إلى الحد من عدد الأفراد والجماعات المشاركة فى عملية صنع القرار السياسى؛ «ففى وقت الأزمة، تتحرك المسئولية عن القرار إلى أعلى؛ فتتعرض المبادئ المهمة للتهديد وتصبح قواعد العمل المعيارية غير كافية وتتجاوز القرارات الضرورية مستوى سلطة صغار المسئولين وقدرات الموظفين الأقل تجربة. وعلى القمة هناك ميل إلى الاعتماد الشديد على ذلك دون الاعتماد على جماعات صنع القرار السياسى الرسمية. فى أوقات الأزمات أو فى بدايتها على الأقل. وهناك احتمال لخفض بروز السياسة الداخلية على الساحة بسبب الرغبة فى الحفاظ على السرية».[١]

ولتركيز السلطة والسرية والحاجة إلى اتخاذ الإجراء الحاسم والسريع أثر ثانوى يتمثل فى الحد من تأثير العوامل البيروقراطية والتنظيمية على القرار السياسى. وكما يشير لويد جونسن فالقرارات التى يتم اتخاذها فى ظل أزمة لا يحتمل أن يحد منها التنازل البيروقراطى، و «ربما قل اهتمام صناع القرار السياسى أنفسهم بالمطالب الموحدة والأنانية من جانب الجماهير العريضة وأصحاب المصالح الخاصة».[٢]

وبخـروج الأزمـة إلى النطاق العلنى ربما يسـهم عنصـر ثالث فى مـدى حـرية الرئيس فى العمل والاختـيار هو ميل الشـعب الأمريكى إلى الالتفـاف حـول العلم القومى. وبصرف النظر عن مدى نجاح سياسة ما أو فشلها فإن شعبية الرئيس تصل إلى ذروتها فى أوقات الأزمات. «فارتفعت شعبية كيندى من ٦١٪ إلى ٧٤٪ فى أعقاب أزمة الصواريخ الكوبية ، لكنها زادت عن ٨٥ ٪ على أثر فشل عملية خليج الخنازير فى عام ١٩٦١. وتمتع ترومان بنسبة تأييد شعبى بلغت ٨١ ٪ فى أعقاب التزامه تجاه كوريا الجنوبية فى عام ١٩٥٠ على الرغم من انخفاض شعبيته فى ذلك الوقت، كما أدى تصعيد نيكسون لحرب ڤيتنام فى عام ١٩٧٢ إلى تعزيز نسبة التأييد الشعبى له على الرغم من تصاعد المعارضة لتلك الحرب».[٣]

كان ارتفاع درجة تدخل الرئيس فى أزمة من الأزمات مع قلة القيود الداخلية والإدارية سببًا فى تأكيد العديد من المراقبين على أهمية العوامل الشخصية والنفسية الخاصة فى عملية صنع قرار الأزمة؛ ففى خضم أزمة ما خاصة حين لا يكون هناك وقت لاستكشاف الخيارات بدقة، يحيط بالمعلومات غموض كبير يزيد من احتمالات اعتماد صانع القرار السياسى خاصة الرئيس على المعتقدات الجاهزة والأنماط المغلقة السائدة ، وأن يركن إلى السوابق التاريخية فى تقويمه للمشكلة القائمة، كما أن الميول المحددة مسبقًا تنير الطريق إلى القرار بدلاً من ملابسات الموقف نفسه. وبدلاً من التقيد بالاهتمامات الإدارية والشعبية يصبح صناع القرار أسرى أهوائهم النفسية وديناميات صنع القرار السياسى وقدراتهم الإدراكية.

هناك ثلاث حالات من أزمات السياسة الخارجية ضمت الولايات المتحدة والاتحاد السوڤيتى وكوبا معًا وتمثل مجموعة صالحة لاختبار الفرضية القائلة بأن ضغوط السياسة الداخلية تلعب دورًا ضئيلاً فى صنع قرار الأزمة ، وأن العوامل الشخصية والنفسية الخاصة تمثل البدائل الرئيسة لها. وهذه الحالات الثلاث هى أزمة الصواريخ الكوبية (١٩٦٢) وأزمة سينفويجو (١٩٧٠) وأزمة الكتيبة الكوبية (١٩٧٩). ولهذه الحالات جميعًا خاصية الأزمة، وكانت تمثل مواجهة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوڤيتى معًا. وكان الموقف فى هذه الحالات جميعًا يتسم بالتهديد والمفاجأة ويضيق فيها وقت اتخاذ القرار نسبيًا.

وللمقارنة فإن ما يضفى على هذه الحالات قدراً من الأهمية التفاوت الشديد فى درجة خطورة الأزمة فيما بينها مع أن التهديد العسكرى فى اثنتين منها على الأقل كان متشابهًا. فشهدت أزمة الصواريخ الكوبية صدامًا سياسيًا مباشراً بين القوتين العظميين؛ حيث تعرضت القوة العسكرية للتهديد وازدادت مخاطر نشوب حرب نووية رهيبة. وعلى النقيض كانت أزمة سينفويجو التى نشبت عندما بدأ السوفييت فى إنشاء قاعدة بحرية فى خليج سينفويجو بكوبا بعيدة عن المواجهة ومجردة من التصعيد الذى يميز الأزمات ولا توحى بأن الطرفين كانا على شفا الهاوية النووية. ومع أن التهديد الإستراتيجى كان واضحًا فى أزمة سينفويجو، فإن مخاطر الصراع العسكرى المباشر كانت أقل منها فى أزمة الصواريخ الكوبية؛ فكانت أزمة مصغرة طغت عليها أحداث أخرى.(٤)

ونشبت أزمة الكتيبة الكوبية عند "اكتشاف" كتيبة عسكرية سوفيتية فى كوبا فى عام ١٩٧٩، واتضح أنها لأغراض "دفاعية". وكانت أزمة توافق داخلى فى المقام الأول، ولكن كانت لها مضاعفات سياسية خارجية طويلة المدى بالنسبة للعلاقات الأمريكية السوفيتية. ويرجع اختلاف الأزمة بين ١٩٦٢ و١٩٧٠ إلى اختلاف تأثيرات السياسة الداخلية على عملية صنع القرار السياسى. ويتضح من حالة ١٩٧٩ كيف تضخم التهديد العسكرى الضئيل إلى أزمة سياسية داخلية كبرى كانت لها أصداء على ساحة السياسة الخارجية.

أزمة الصواريخ الكوبية

إن الأحداث التى وقعت فى الأيام الثلاثة عشر الحرجة لأزمة الصواريخ الكوبية معروفة وورد وصفها المفصل فى أعمال أخرى.(٥) وكانت الأزمة بدأت فى التفاقم فى أواخر الصيف وبدايات خريف ١٩٦٢. ومن خلال عمق جذور كوبا فى المعسكر الاشتراكى بدأ السوفييت فى تكثيف القوة العسكرية بالجزيرة فى استعراض لتأييد كاسترو والحيلولة دون التدخل لقلب نظام حكمه من جانب الولايات المتحدة التى

وجدت فى تحوله إلى الشيوعية أمرًا يصعب قبوله. كان التكثيف العسكرى مصدر خوف كبير فى الولايات المتحدة، خاصةً أنه كان مصحوبًا باستمرار تدفق تيار اللاجئين وبتقارير من المخابرات ورواج الشائعات عن وجود صواريخ. وسارع نقاد الرئيس كيندى إلى التعلق بهذه التقارير فى محاولة لتحدى إدارته وتوجهاتها المستكينة إزاء المشكلة الكوبية.

وجاء رد الإدارة بأن المخابرات رصدت صواريخ مضادة للطائرات ذات أهداف "دفاعية" وتفتقر إلى القدرة على مهاجمة المدن الأمريكية. وفى ٤ سبتمبر أعلن كيندى «عدم وجود أدلة على وجود صواريخ أرض – أرض أو أية قدرات هجومية مهمة أخرى»، إلا أنه حذر من أنه «لو كان الأمر غير ذلك لكان نذيرًا بإثارة أخطر القضايا». وفى ١٣ سبتمبر أعلن سياسة إدارته بصورة أوضح ؛ حيث قال: «لو قُدر للتكثيف الشيوعى فى كوبا أن يشكل خطرًا أو تدخلاً فى أمننا أو تحولت كوبا إلى قاعدة عسكرية هجومية أو ذات قدرات مهمة بالنسبة للاتحاد السوفيتى سيتحتم على بلادنا أن تتخذ ما يجب من إجراءات لحماية أمنها وأمن حلفائها».

وجاء الاختبار النهائى لوعود الرئيس بعد شهر؛ ففى ١٤ أكتوبر كشفت إحدى الرحلات الاستطلاعية لطائرة يو٢ فوق كوبا عن بناء السوفييت لتسعة مواقع صاروخية جديدة على منصات إطلاق لـ ٢٤ صاروخًا متوسط المدى (١٠٢٠ ميلا) و١٢ صاروخًا بعيد المدى (٢٢٠٠ ميل)، كما تم الكشف عن ٤٢ قاذفة قنابل (أى إل ٢٨) ذات تشغيل إشعاعى لمدى ٦٠٠ ميل. وفى صباح ١٦ أكتوبر اطلع جورج بندى مساعد الرئيس لشئون الأمن القومى على مسألة الصواريخ.

ومن ١٦ إلى ٢٢ أكتوبر انشغل الرئيس وأقرب مستشاريه سرًا بمناقشة كيفية التعامل مع الصواريخ، وخرجوا من هذه المناقشات بستة خيارات أساسية: (١) التزام الصمت (٢) ممارسة الضغوط الدبلوماسية (٣) اغتيال كاسترو (٤) الغزو (٥) توجيه ضربة جوية حاسمة (٦) فرض حصار بحرى. وفى النهاية استقر الرأى على فرض الحصار. وفى مساء الاثنين ٢٢ أكتوبر ظهر الرئيس كيندى على شاشة

التلفزيون القومى ليعلن فرض ما وُصف بأنه "حجر صحى" بحرى بهدف حظر شحن المزيد من الصواريخ والضغط على السوفييت لإزالة ما أقاموه منها.

كان على الرئيس كيندى ومستشاريه فى أزمة الصواريخ الكوبية أن يتعاملوا مع مشكلة لها أصداؤها الداخلية والدولية المهمة؛ فكانت الإدارة فى حالة ضعف فى سياستها تجاه كوبا، وكان للخداع السوفيتى مضاعفات جغرافية إستراتيجية بعيدة المدى. ولكن لماذا اختار كيندى الوسيلة التى اختارها للتعامل مع المشكلة؟ وهل كانت هذه الوسيلة مناسبة، خاصة بما كان يمكن أن تؤدى إليه من عواقب وخيمة؟ هناك تفسيرات عديدة تتنافس فيما بينها لبيان أسباب الإجراء الذى اتخذه كيندى وإعلانه نبأ الاكتشاف فى وجه خروشيف بالإعلان على وعلى العالم عن وجوده وفى نفس الوقت عن فرض حصار بحرى بهدف حظر أى انتشار جديد، ما أدى إلى غل يد خروشيف.

تحدى مصداقية الولايات المتحدة والتزاماتها

كان المشاركون فى ذلك الوقت يعترفون بأن الصواريخ الكوبية لا تشكل تغييرًا جوهريًا فى التوازن الإستراتيجى على المدى القصير على الأقل، إلا أن هذا لم يكن السبب الأول لضرورة إزالتها على الفور. كان القلق الأكبر فيما يتعلق بالانتشار الكوبى يكمن فى النتائج السياسية الدولية. فالرئيس كما يقول سورنسن :

> «كان أقل قلقًا تجاه النتائج العسكرية للصواريخ منه تجاه التوازن السياسى العالمى. وكانت الخطوة السوفيتية اتُخذت سرًا وبخديعة متعمدة. وكانت تمثل خروجًا مفاجئًا على القانون السوفيتى لدرجة جعلتها بمثابة تغيير مستفز للواقع الهش. وكان وجود صواريخ على الأراضى السوفيتية أمرًا يختلف عن وجود صواريخ فى العالم الغربى، خاصة بما لها من آثار سياسية ونفسية على أمريكا اللاتينية. وكان تاريخ النوايا السوفيتية تجاه الدول الصغيرة يختلف تمامًا عن نظيره الأمريكى. ولو قُبلت هذه الخطوة لأعقبها المزيد. وكان الرئيس ضمن وعوده باتخاذ ما يلزم، يطلق عليها اسم "خطوة غير مقبولة". وفى حين أنه كان يرغب فى ربط التحركات

الدبلوماسية بالعمل العسكرى فإنه لم يكن مستعداً لانتظار مناقشات الأمم المتحدة ومراوغات خروشيف بينما أصبحت الصواريخ فى أتم استعدادها للتشغيل».(٦)

كان كيندى يخشى أن تؤدى الصواريخ إلى إحداث تغيير جوهرى فى المظاهر السياسية؛ فلو نجحت الحركة السوفيتى لأعقبها المزيد. وكما أشار كيندى فى الإكسكوم «... ثم يبدأون فى الاستعداد للضغط علينا فى برلين ...». فهل كانت البدائل المطروحة - أى مواجهة السوفييت والحصار البحرى- تعد مناسبة فى ضوء هذا القلق؟ لا تشير الأدلة إلى ذلك؛ فالحصار البحرى لم يكن ليحول دون تشغيل الصواريخ ... فما كان ليحقق هذا الهدف سوى ضربة جوية أو غزو عسكرى أمريكى.

ثانياً : بدلاً من سحب الصواريخ كان يمكن لخروشيف أن يكسب وقتاً بالمبادرة بتقديم مقترحات بإجراء حوار على مستوى القمة تحت رعاية الأمم المتحدة أو خارج إطارها إن لزم الأمر. فما كان الحصار ليمنع السوفييت من محاولة احتواء المبادرة الأمريكية بهجوم دبلوماسى.

ثالثاً: لو كانت مخاوف كيندى قاصرة على أن تكون الصواريخ مجرد مقدمة لتكرار أزمة برلين، فما كان للحصار أن يؤثر فى ذلك، بل كان يمكن أن يخطئ السوفييت فى إدراك معناه مما كان يمكن أن يؤدى إلى تصعيد أفقى للصراع. فما كان ضرب حصار بحرى حول كوبا ليمنع السوفييت من اتخاذ إجراء مماثل بقواتهم فى برلين. وكان هذا الإجراء يدعو إلى ذلك؛ فكانت سوابق السلوك السوفيتى تقدم أسباباً قوية للاعتقاد بأن رد فعلهم سيكون كذلك. وكانت المحصلة بمثابة كارثة بالنسبة للحلفاء. ولو كانت العلاقات بالحلفاء وأمنهم ما أقلق كيندى؛ إذ كان الحصار مجازفة لها خطرها نظراً للسابقة التى كان يمثلها لأى رد فعل سوفيتى.

رابعًا: كان الحصار إجراء يصعب السيطرة عليه ولكن يمكن أن يقود الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي إلى مواجهة عسكرية. ومما يذكر أنه في ذروة الأزمة وفي يوم السبت ٢٧ أكتوبر تم إسقاط طائرة يو٢ أمريكية فوق كوبا ؛ حيث كانت تمثل هجومًا على الصواريخ الأرض جو السوفيتية. ولو افترضنا أن هذا الحادث تزامن مع حادث أو أكثر مما يلي: غواصة سوفيتية ترفض الطفو فتتعرض لقذيفة أعماق من جانب مدمرة أمريكية فغرقت، وطائرة يو٢ في طلعة استطلاعية ضلت طريقها ودخلت المجال الجوي السوفيتي وتعرضت للهجوم، وقائد سفينة شحن سوفيتية «لم يتمكن من فهم الرسالة» واخترق الحصار. كانت أية مجموعة من الأحداث المتزامنة يمكن أن تؤدي وبسهولة إلى كارثة.

ولو كانت المسألة الصمود أمام التحدي السوفيتي، فما الذي كان يرجح الحصار على اتخاذ المسار الدبلوماسي؟ كان يمكن لكيندي أن يطلب من السوفيت إزالة الصواريخ أولاً من خلال توجيه إنذار دبلوماسي؛ فكان فشل هذا الإجراء يمكنه من فرض الحصار. وبالطبع لم يكن مثل هذا الإنذار يمنع خيارًا كهذا. وإن أفلح لكانت الولايات المتحدة أثبتت صدق عزمها وقدرتها على "الصمود" في وجه السوفييت، وإن فشل كان يمكن النظر في بقية التدابير.

لم يكن يغيب عن المشاركين أن فرض حصار بحري ما كان ليخدم مثل هذه الأهداف العامة للسياسة الخارجية ، وأنه كان إجراء يحمل قدرًا كبيرًا من الخطورة. يقول سورنسن:

> «كان الأمر يبدو منبت الصلة عن الصواريخ أو إزالتها ، ولم يكن له ما يبرره في نظر حلفائنا البحريين الكثيرين ممن كانوا يتسمون بالحساسية تجاه حرية البحار. كان الحصار كلمة مرتبطة ببرلين ارتباطًا وثيقًا ، وكان ينذر بفرض حصار جديد حول برلين كرد فعل له. وكان حلفاؤنا والرأي العام العالمي حينئذ سيوجهون اللوم للولايات المتحدة ، ويفرضون رفعًا متزامنًا لكلا الحصارين كحل للأزمة فلا يتحقق شيء . إلى جانب ذلك، كانت للحصار عواقب بالنسبة لخطة توجيه الضربة الجوية. فلو

تجاهلته السفن السوفيتية لكان على القوات الأمريكية أن تبادر بفتح النيران، ما كان سيثير رد فعل مضاداً على الجانب السوفيتى. ولم نكن حتى على يقين من أن طريق الحصار مفتوح أمامنا. وبدون الحصول على ثلثى أصوات منظمة الدول الأمريكية التى كانت تساورها الشكوك سواء الحلفاء من دولها أو من اتخذوا موقف الحياد أو من كان لهم موقف معاد، كان من الممكن أن يعتبروه حصاراً غير شرعى يخالف ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولى.

كان أكبر عائق أمام الحصار عنصر الزمن؛ فبدلا من وضع خروشيف والعالم أمام أمر واقع كان الحصار موقفاً مطولاً يثير الأسى، أهدافه غير مؤكدة وكذا عواقبه ومدته الزمنية ، وكان بمثابة مهلة لإعداد الصواريخ للتشغيل ، ويعرض الولايات المتحدة لتهديدات مضادة من جانب خروشيف ويمنحه ميزة دعائية ، ويثير مخاوف واحتجاجات فى أنحاء العالم ويؤدى إلى تساقط حكومات بأمريكا اللاتينية ، ويعطى الفرصة لكاسترو لإعلان نيته إعدام اثنين من أسرى خليج الخنازير عن كل يوم يستمر فيه الحصار، ويشجع الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية وحلفاءنا لممارسة ضغوط للدخول فى مفاوضات. وبعد كل هذا فهو يجعل من توجيه ضربة جوية تالية أمراً أصعب إذا ما ظلت الصواريخ قائمة فى مكانها».(٧)

لم يحدث شىء من ذلك بالطبع، ولكن لا يمكن للمرء أن يقول ذلك إلا بعد فوات الأوان. أما فى وقت الأحداث، فكان الحصار يبدو مجازفة كبرى، خاصة فى ظل الدرجة العالية من الشك فى مدى رد فعل خروشيف تجاه الموقف. أما تفسير سورنسن بأن الحصار كان يرجح توجيه ضربة جوية : «لأنه كان يمنح خروشيف فرصة عدم وقوع صدام عسكرى مباشر»، وهو السبب الذى دعا إلى تأييده، فهو يثير تساؤلاً عن السبب فى عدم اتخاذ إجراء دبلوماسى أقل مجازفة من ذلك.

العملية والإدراك والقوة المحركة الجماعية

هل يمكن للمرء أن يرجع القرار إلى مساومات الإكسكوم وأساليبها فى حشد الإجماع؟ وهل كان للقوى المحركة الجماعية تأثير على صياغة القرار؟ وإلى أى مدى تدخلت المفاهيم الثابتة والأفكار المسبقة فى تحديد القرار؟

يرى جراهام أليسن أن ما أقنع الرئيس فى النهاية كان الإجماع الذى تحقق لكبار المستشارين أى روبرت كيندى وروبرت ماكنمارا وتيد سورنسن، حول فكرة الحصار كبديل قوى ناجح.[٨] ورفض النصيحة التى قدمتها له هيئة الأركان المشتركة، أى ماكون راسك ونيتز وآتشيسن الذين كانوا يحرضونه على توجيه ضربة جوية لأسباب شخصية. ولم تكن "هوية" من كانوا يؤيدون الضربة الجوية تقل أهمية عن "كيفية" تأييدهم لها. و «لم يكن هذا "التحالف الهش" يضم حلفاء الرئيس الطبيعيين»،[٩] ولكن كما يقول أليسن نفسه كان الرئيس حدد إطار المشكلة برفضه للخيار الدبلوماسى فى أوائل الأزمة؛ فكانت الإكسكوم تتصرف فى إطار الميول الرئاسية وأولويات الرئيس. وبينما كان نمط المساومة وحشد الإجماع له أهميته، فقد فشل فى تفسير أسباب تضييق الرئيس لدائرة الخيارات الواسعة وقصرها على البدائل العسكرية دون غيرها (حصار، ضربة جوية، غزو).

يرى إيرفنج جانيس أن جماعات صياغة القرار السياسى الصغيرة كانت تميل إلى "التفكير الجماعى". وفى حين أن نمط جانيس يعد على درجة كبيرة من التعقيد فهو يطرح احتمال قيام الجماعات الصغيرة برسم صور مسبقة غير موضوعية «تجرد الجماعات العليا من إنسانيتها مع أنها دخلت فى صراعات تنافسية ضدها» وتتحول إلى «اتجاهات أكثر خطورة مما كان الأعضاء على استعداد لطرحها».[١٠] فهل كان هذا الحال فى الإكسكوم؟ لا يظن جانيس ذلك، بل يرى أن المجموعة «استوفت المعايير الأساسية للصياغة السليمة للقرار». كانت هذه المجموعة تناقش عدداً من الخيارات وتقوّم ردود الأفعال والمكاسب والخسائر المتوقعة من كل منها، وكانت تترقب باستمرار ورود أية معلومات جديدة وتقوِّم عواقب كل من هذه البدائل. ويتجاهل هذا الاستنتاج

المخاطر الحقيقية التى كان الرئيس ومستشاروه يعرضون أنفسهم لها من خلال اختيارهم لخيار الحصار، وهى حالة ربما كانت ظاهرة "التفكير الجماعى" فيها تعد أكثر مكرًا مما يظن جانيس.

وهناك اعتراض آخر على "التفكير الجماعى"، وهو أنه يتجاهل المخاطر الكبرى التى يواجهها صناع القرار والمساومات الصعبة التى يتبادلونها. كان قرار كيندى بفرض حصار حول كوبا يتسم بالمجازفة من ناحية السياسة الخارجية ومن الناحية العسكرية، إلا أنه كان إجراء يقلل من فرص تعرضه للانتقادات الداخلية الحادة التى اتهمت الرئاسة بالتهاون مع السوفييت والشيوعية. وكان الحصار من منظور السياسة الداخلية يمثل إجراء أقل خطورة.

وبينما يميل المنظرون إلى التركيز على فشل المعلومات فى أزمة الصواريخ الكوبية وعجز المخابرات الأمريكية عن رصد الصواريخ فى مرحلة مبكرة، فإنهم يركزون كذلك على أهمية الجانب الإدراكى والمعتقدات المسبقة فى مناقشات الإكسكوم. فهل كان كيندى يتصرف على أساس سابقة تاريخية فيقرأ الحاضر فى ضوء الماضى؟ فى بدء المناقشات عندما كانت أغلبية الآراء تتجه إلى ترجيح فكرة توجيه ضربة جوية قام روبرت كيندى بتدوين ملحوظة لأخيه يقول فيها: «أستطيع الآن أن أدرك شعور توجو (قائد القوات اليابانية الذى أمر بقصف پيرل هاربر) عندما كان يخطط لقصف پيرل هاربر». وكان التشبيه صاعقًا فى الداخل؛ فلم يكن من الحكمة لقوة عظمى أن تستعمل كل هذه القوة ضد قوة صغيرة بلا دفاعات. ولو أن آتشيسن فعل كل ما بوسعه لكشف زيف المقارنة. وربما يساعد ذلك على تعليل رفض كيندى لخيار الضربة الجوية، ولكنه لا يعلل رفضه للخيارات الأخرى؛ فكان وعى الساسة بالتاريخ يمثل دليلاً يهتدون به فى تصرفاتهم.

السياسة الداخلية وتفادى المجازفة السياسية

هناك عدد من الدراسات التى تتناول أزمة الصواريخ وتؤكد أن السياسة الداخلية كانت بحق "جوهر القرار" وركيزته. كان كيندى فى حالة ضعف سياسى فيما يتعلق بالقضية الكوبية. وكان الشعب سجل عليه قوله إن الصواريخ كانت فى كوبا لأغراض دفاعية. وعندما تم اكتشاف نظم "هجومية"، ثارت الشكوك حول مصداقيته قبيل إجراء الانتخابات البرلمانية. وعندما تأكد وجود الصواريخ فى ١٥ أكتوبر لم يكن يمكن اللجوء إلى الصمت أو اتخاذ إجراء دبلوماسى، بل كان على الرئيس أن يتصرف بحزم.

هذه الآراء تحمل نغمة تآمرية بالنسبة لهذه الدراسات؛ فهى تزعم أن الرئيس لم يكن قلقًا إلا على الانتخابات، وكان مستعدًا للمخاطرة بإشعال حرب مع السوفييت فى هذا السبيل. فنجد هذا التفسير ماثلاً أمام كل من قام بدراسة عملية صياغة القرار فى الأزمة، كما أن التأكيد على أن السياسة الداخلية كانت السبب فى وجود الأزمة لا يؤدى إلا إلى استبدال تعليل جزئى بآخر، كما تتجاهل هذه الآراء المخاطر السياسية الفادحة التى عرض الرئيس نفسه لها باتخاذه ما اتخذ من مسار. ولنفرض أن كل هذه الاحتمالات التى أثارت مخاوف سورنسن وكيندى وغيرهما حدثت بالفعل كأن يستغل خروشيف الميزة الدعائية وكسب الوقت بلجوئه إلى الأمم المتحدة يتوسل من أجل تسوية تفاوضية ، ولم يتحد الحصار، لكنه فى الوقت نفسه لم يقم بإزالة الصواريخ: كانت الأزمة حينئذ يمكن بكل سهولة أن تظل قائمة حتى انتخابات نوفمبر أو تنتهى بعملية عسكرية شائهة (على غرار خليج الخنازير) أو إلى نشوب حرب مع السوفييت. حينئذ كان سيوجه الاتهام إلى كيندى بسوء معالجة الأزمة ولتعرض الديمقراطيين للهزيمة فى صناديق الاقتراع؛ فلم يكن فرض الحصار إذن يمثل مخرجاً سهلاً للرئيس من مأزقه السياسى.

وهل هناك من سبيل لتعليل كيفية تعامل الرئيس مع كل هذه المخاطر الجمة والثمن الفادح ، وهذا الكم الهائل من الشكوك؟ هناك سبيل واحد اقترحه الكاتب من خلال نظرية "رهاب المجازفة السياسية" فى بحث آخر.[١١] وهذه النظرية تتقبل الفرضية التى تقضى بأن الصفوة تواجه دائمًا اختياراً صعبًا فى التوفيق بين مبادئ

متعددة فى عملية صياغة القرار السياسى؛ ففى مواجهة قرار صعب تتعرض فيه عدة مبادئ أساسية للتهديد ولا يمكن التمسك بها فى الوقت نفسه، تحاول الصفوة أن تعزز المبادئ التى تؤمن بها بكل قوة. والفرضية هنا تقوم على أن هذه المبادئ تشكل تسلسلاً هرميًا ويمكن ترتيبها تبعًا لذلك. وعلى قمة هذا التسلسل يقف اهتمام القيادة بحالتها السياسية المستمرة وشرعيتها وبقائها، ثم تأتى على درجة أدنى من هذا الهرم من المبادئ المؤسسات السياسية والنظام السائد فى الحكم والاستقرار الاجتماعى والعلاقات الاقتصادية الخارجية، ويتم التعامل مع التهديدات القصيرة المدى التى تواجه كلاً منها بصورة أكثر جدية من التهديدات ذات العواقب الأطول مدى.

وهكذا فإذا ما نشب صراع بين هذه المبادئ، يبرز اتجاه يسعى للوصول به إلى أقصى حد ممكن من هذا التسلسل الهرمى حتى لو أدى الأمر إلى التضحية ببعض المبادئ الأخرى. وليس معنى ذلك أن هذه القرارات تتخذ بسهولة، ولكن إذا افترضنا أسوأ الظروف حين يضطر القادة إلى الاختيار بين مسارين للعمل تتساوى فيهما البدائل تمامًا، ويؤدى أحدهما إلى تعزيز موقفه السياسى الداخلى ، ولكن على حساب السياسة الخارجية، فى حين أن الآخر يضعف موقفه السياسى الداخلى لصالح نتائج السياسة الخارجية (أو بقليل من المخاطر)، نجد أنه يرجح المسار الأول. ومع أن الاختيار قليلاً ما يكون بهذه الحدة فإن الاعتبارات السياسية الداخلية تمثل عاملاً مهمًا فى صياغة القرار عندما تشعر النخبة بالضعف.

وعلى الرغم من وجود حالات من السلوك القيادى يتخذ فيها القادة إجراءات تفاجئ الرأى العام ، ويكون لها ثمن فادح يدفعونه عنها (كقرار الرئيس ترومان بالإحجام عن تأييد قوات شيان كاى شيك الوطنية فى الصين فى عام ١٩٤٩، ومعالجة الرئيس كارتر لأزمة الرهائن فى إيران) فإن هذه الحالات تمثل الاستثناء لا القاعدة. ونادرًا ما يكون الرئيس مستعدًا للتضحية بمصالحه السياسية عندما يواجه تهديدًا فى سبيل هدف قومى أكبر، خاصةً عندما يصعب التوفيق بينهما.

يؤكد هذا النمط أن معظم القرارات السياسية تتضمن عمليات مقايضة ومساومات شديدة الصعوبة لا يمكن لكل أصحاب القرار فيها أن يتشبثوا بمبادئهم.

ولكن حين يواجه القائد تحديات قاسية لقيادته أو لبقائه السياسى تفترض هذه النظرية أن يقدم القائد مصالحه الشخصية ومصالح موقفه السياسى الآنى على سائر الأهداف والمبادئ. ومما تجدر الإشارة إليه أن هذا النمط النظرى من عملية صنع القرار السياسى تؤكد إضفاء صبغة داخلية على القيود السياسية الداخلية. ونفس هذه الصبغة الداخلية ما يجعل تحليل المخاطر السياسية أمرًا ممكنًا، وتختلف هذه الرؤية الخاصة بالعملية السياسية اختلافًا تامًا عن أنماط الضغوط الداخلية وأنواع المخاطر السياسية التى تتضح مثلاً فى سياسات تقنين أسعار المنتجات الزراعية أو السياسة الضريبية؛ ففى هاتين الحالتين الأخيرتين هناك قيود خارجية عديدة على صانع القرار، لكن ما له خطورة فى الحالات التالية القيود الداخلية وكيفية تأثير المفاهيم الفردية عن المخاطر السياسية على الخيارات السياسية.

التوفيق بين المعادلات الصعبة

كان التغاضى عن فعلة السوفييت أمرًا غير وارد نظرًا للتهديدات الإستراتيجية السياسية والعسكرية البعيدة المدى والتى تمثلت فى الصواريخ الكوبية. كان لابد من إزالة الصواريخ، ولكن هل كان فرض الحصار أسلم طريقة للتعامل مع المشكلة؟ على الصعيد الدبلوماسى، كان هناك بديلان:

١- التفاوض حول إزالة الصواريخ: كان يمكن للرئيس أن يحاول التفاوض حول إزالة الصواريخ مع السوفييت فى اجتماع قمة خروشيف أو من خلال طرف ثالث كالأمم المتحدة؛

٢- توجيه إنذار نهائى: كان يمكن للرئيس أن يبلغ خروشيف سرًا أو علنًا بضرورة إزالة الصواريخ وإلا كان للولايات المتحدة حق إزالتها بالقوة.

تم أخذ هذين البديلين فى الاعتبار، ولكن تم رفضهما لاحقًا فى الإكسكوم. كان البديل الأول يستلزم نوعًا من المقايضة مع السوفييت (كإزالة صواريخ جوبيتر من

تركيا مثلاً أو تقديم بعض التنازلات الأمريكية فى برلين). وكانت هناك مخاوف من أن يؤدى أحدهما إلى إعطاء السوفييت ميزة دعـائية لخروشـيف بتوجيه إنـذار لهم (ما يجعل أى إجراء عسكرى أبعد مدى - كتوجيه ضربة جوية ضد الصواريخ أمراً أصعب - ولا يحول دون إعداد الصواريخ للتشغيل.

كان التفاوض حول إزالة الصواريخ له مساوئ واضحة؛ فكان كيندى سيضطر إلى التنازل عن شيء فى مقابل إزالتها (ولو أنه لا يجب أن ننسى أن كيندى وافق فى النهاية على عدم غزو كوبا وعلى إزالة صواريخ جوبيتر من تركيا بمجرد أن تم حل المشكلة). أما توجيه الإنذار فلم يكن ليؤدى إلى هذه المشكلة. صحيح أن الإنذار كانت له مشكلاته الأخرى، إلا أنها لم تكن أسوأ من فرض الحصار؛ فلم يكن ليحول دون إعداد الصواريخ للتشغيل، لكن الحصار لم يكن ليحول دون ذلك أيضًا. كان سيتم توجيه إنذار للسوفييت، إلا أن الحصار كان بمثابة إنذار لهم أيضًا. كان يمكن للإنذار أن يمنح خروشيف ميزة دعائية، ولكن كان هذا ممكنا أيضا فى حالة الحصار (فكان يمكن لخروشيف أن يذعن للحصار ثم يذهب إلى الأمم المتحدة أو أى محفل آخر ويطالب بالتفاوض حول إزالة الصواريخ). وعلى عكس الحصار لم يكن الإنذار يثير خطر نشوب مواجهة عسكرية فى أعالى البحار سواء من خلال تصعيد متعمد أو عفوى. ولو نجح لكانت الأزمة انتهت عند هذا الحد، ولو لم ينجح ما كان ليحول دون اتخاذ إجراء عسكرى.

وليس معنى هذا أن الدبلوماسية كانت ستحقق نجاحًا، ولكن ربما كان ينبغى تجربة طريقها أولاً؛ فمما لاشك فيه أن توجيه الإنذار كان سيؤدى إلى مخاطر أقل حدة فى التصعيد مما كانت ستؤدى إليه المواجهة المعلنة مع السوفييت فى حالة الحصار. فأحس الرئيس ومعاونوه بأن هذا البديل غير مقبول ، وأن اتخاذ إجراء عسكرى كان أمرًا ضروريًا، وذلك لأسباب سياسية داخلية. ولم يكن خطر الهزيمة فى الانتخابات البرلمانية الوشيكة ما يخشاه كيندى على أية حال، بل كانت عواقب الفشل فى التصرف الحازم أخشى ما يخشاه. كانت سلطته ومكانته ووضعه جميعًا فى معرض الخطر. وكما قال ريتشارد نويشتات فى كتاب قرأه كيندى نفسه:

«إن أعظم خطر يواجه مكانة الرئيس لا يكمن فى العجز الذى يبديه اليوم، بل فى علاقته بما حدث بالأمس وفى الشهر الماضى وفى السنة الماضية؛ فلو بدا أن فشله يمثل نمطًا مطردًا لكانت النتيجة حتمًا فقدانًا للثقة فى قدرته فى "المرة القادمة". فوصل الصبى بعد استغاثته من "الذئب" إلى نهاية حزينة؛ لأن أحدًا لم يعر صرخته الأخيرة التفاتًا».(١٢)

كان كيندى يرى فى رئاسته قيمة كبرى. كان يرى أن فشله فى اتخاذ القرار الحاسم والسريع سيكون له عواقب وخيمة تتمثل فى تدهور سلطته ومكانته، بل ربما فقدان الرئاسة نفسها. وكان ما دفع بالموقف إلى حد الأزمة - إلى جانب العوامل العسكرية والسياسية الخارجية للصواريخ - إيمان الرئيس بأن الموقف كان يشكل تهديدًا مباشرًا له ولرئاسته. وأدرك أعضاء لجنة الإكسكوم ما يتعرض له الرئيس من مخاطر سياسية؛ ففى أوائل الأزمة وفى ١٦ أكتوبر كان مكنمارا يحاول أن يضع عدة خيارات عسكرية تركز على الجوانب السياسية الداخلية من الأزمة:

مكنمارا : أود الآن أن أناقش البديل الثانى للخطة؛ فنحن لم نفرغ من مناقشته اليوم. وقد ألمحت إليه منذ لحظات. وسأكون صريحًا تمامًا. لا أظن أن هناك مشكلة عسكرية هنا. هذه إجابتى على سؤال ماك.

بندى : هذا رأيى بصراحة أيضًا.

مكنمارا : ... لذا فكرت فى ذلك اليوم وسألت نفسى: ماذا لو لم تكن ثمة مشكلة عسكرية؟ إن المشكلة أن الولايات المتحدة لابد من أن تتصرف وتتخذ إجراء لو كانت لدى كوبا القدرة على القيام بأنشطة هجومية ضدها.

المذيع : هذا صحيح.

مكنمارا : المشكلة ... إنها مشكلة سياسية داخلية. وفى البيان (يبدو أنه يقصد خطاب الرئيس فى ١٣ سبتمبر) لم نقل إننا سندخل كوبا

ونقتلهم، كل ما قلناه أننا سنتصرف. تسألني كيف نتصرف أقول لك إننا نريد أن نتصرف بحيث نمنع استخدامها. وهذا في الحقيقة التصرف. تسألني كيف نمنع استخدامها؟ أولاً نقوم بمراقبتهم لنعرف ماذا يفعلون طوال أربع وعشرين ساعة في اليوم من الآن وإلى الأبد. وماذا نفعل أيضًا؟ نمنع دخول أية أسلحة هجومية أخرى. بعبارة أخرى نضرب حصارًا على الأسلحة الهجومية ... وما حاولت أن أفعله أن أقوم بوضع خطة صغيرة تفي بمتطلبات الموقف في تلك الفترة التي قرأتها.

المذيع : نعم.

مكنمارا : لأني كما اقترحت لا أظن أنها مشكلة عسكرية في المقام الأول، بل مشكلة سياسية داخلية أولاً.

بال : نعم، فبالنسبة للشعب الأمريكي التصرف معناه التصرف العسكري ولا شيء غيره.

مكنمارا : إذن نحن أمام حصار، تفتيش وإزالة الأسلحة الهجومية الواردة إلى كوبا، وأعود فأقول إني لا أريد الخوض في هذا ...

بال : لا لا، أنا ...

مكنمارا : لأني لا أظن أن ...

بال : أظن أنه بديل.

مكنمارا : حل سليم من كل الجوانب.

من المهم أن نلاحظ أن المشكلة بالصورة التي تحددت بها كانت لها عواقب بالنسبة للقرار نفسه. وكان اتخاذ إجراء عسكري مايعد سبيلاً لمعالجة الأزمة ولأسباب داخلية أساسًا. وكان الحصار يمثل بالنسبة للمصاعب السياسية التي تواجه الرئيس أنسب بديل ؛ لأنه لم يكن يتضمن أي صراع عسكري مباشر، وكان يترك معظم البدائل

الأخرى مفتوحة. وفى حين كانت مخاطر التصعيد تدفع بالقرار إلى مستوى الحصار كانت الاهتمامات السياسية الداخلية للرئيس ترجح اتخاذ إجراء عسكرى على اتباع طريق الدبلوماسية.

ويبدو أن الرئيس ومستشاريه كانوا غير مطمئنين لعواقب القرار الذى اتخذوه. وعلى الرغم من استعداد الرئيس للتعرض لمخاطر عسكرية وسياسية خارجية هائلة فى سبيل الحفاظ على منصبه (من أجله ومن أجل الشعب)، فإنه لم يوائم نفسه تماماً مع هذه الحقيقة حتى مرت الأزمة وفاز بالرهان ... وفى ذروة المواجهة أعرب كيندى لأخيه عن دهشته من كيفية بداية هذه الأزمة برمتها. ولم يبد روبرت كيندى ارتياحاً فى رده ؛ حيث قال : «لو لم تكن اتخذت اللازم لكنت اتهمت بالتقصير».

إن تركيبة مبادئ الرئيس تفسر أسباب المساومات التى قام بها، بل إنها تعلل أسباب استعداده لمباشرة طريق يحمل مخاطر سياسية هائلة إذا ماساءت الأمور. وعلى الرغم من قلق كيندى من تأثير الأزمة على منصبه فإنه ركز جهده على جوانب قصيرة المدى من المشكلة. كان الرئيس يشعر أنه لابد من أن يتخذ إجراء عسكرياً حاسماً إذا لم يواجه منصبه تحديات صعبة ، ولم يتم القضاء على مصداقيته السياسية، ولم تكن الدبلوماسية بأية صورة من صورها تفى بمتطلباته.

أزمة سينفويجو

فى التاسع من سبتمبر كشفت المخابرات الأمريكية عن نشاط على درجة عالية فى خليج سينفويجو بكوبا[١٣] ، وتم رصد أسطول سوڤيتى يضم غواصة، ما كان يبدو كأكثر من مجرد تدريب روتينى. وفى الرحلة الاستطلاعية التى قامت بها إحدى طائرات يو٢ فى ١٦ سبتمبر لإلقاء نظرة عن قرب، تم الاكتشاف ما هو أكبر من السفن؛ كان ميناء كايو ألكاتريز يشهد حركة بناء سريعة لمحطة بحرية متكاملة، وكانت هناك أدلة على أن السوڤييت كانوا وراء هذه العملية. وعلى الفور دعا كيسنجر

مستشار الأمن القومى مجموعة مشتركة من عدة هيئات تعرف "بمجموعة واشنطن للأعمال الخاصة" بهدف مناقشة نتائج التصرف السوڤيتى وتقديم تقرير بما يجب عمله. فانقسمت المجموعة على نفسها. كان البنتاجون يحبذ اتخاذ موقف دبلوماسى متشدد، فى حين حثت الخارجية على اتخاذ موقف أكثر اعتدالاً يسعى إلى استيضاح السوڤييت قبل اتخاذ أى إجراء، وأخذ كيسنجر جانب البنتاجون.

وفى اطلاعه على هذين الخيارين كان نيكسون يفضل اتخاذ رد فعل، إلا أنه كان يريد أن يؤجل قراره حتى عودته من رحلته الوشيكة إلى أوروبا (من ٢٧ سبتمبر إلى ٥ أكتوبر)، وقال كيسنجر إنه يريد تقريراً مفصلاً عن المجموعة التالية من الخطوات : (١) ما يمكن أن تفعله وكالة المخابرات المركزية «لإقلاق» كاسترو (٢) ما يمكن للولايات المتحدة أن تفعله بالإضافة إلى ما فعلته لمقاطعة الدول التى تربطها علاقات دبلوماسية مع كاسترو (٣) كيف يمكن للولايات المتحدة أن تقيم صواريخ خفيةً أو علنًا فى تركيا أو غواصات فى البحر الأسود لكى تكون لها "ورقة مساومة" مع السوڤييت؟!

كان يمكن للأمور أن تقف عند هذا الحد لولا أن كشف ضباط البنتاجون عن تفاصيل القاعدة الجارى إنشاؤها فى مؤتمر صحفى. وكان هذا "التسرب" بمثابة قيد يغل يد الرئيس، وتم تخويل كيسنجر لفعل ما ينبغى فعله لإجبار السوڤييت على إيقاف الإنشاءات على الفور؛ فاستدعى كيسنجر السفير السوڤيتى أناتولى دوبرينين إلى مكتبه ، وأطلعه على أن «موسكو لا ينبغى أن تعيش فى الأوهام، فقد رصدنا عملية إنشاءات متواصلة وعلى أعلى درجة من الخطورة ولايمكن الإبقاء على القاعدة فى مكانها».[١٤] وسعى دوبرينين حتى تلقى ضمانات بأن الولايات المتحدة لن تقوم بإطلاق حملة إعلامية تؤدى إلى تضخيم المسألة وإلى إراقة ماء الوجه إذا ما انسحب السوڤييت.

وفى ٥ أكتوبر وفى أعقاب عودة كيسنجر من رفقة الرئيس فى رحلته الأوروبية التقى به دوبرينين مرة أخرى مؤكداً أن السوڤييت لن يفعلوا ما يخالف مذكرة التفاهم

المبرمة لعام ١٩٦٢ بين كيندى وخروشيف ، والتى تحظر نشر أى نوع من النظم الهجومية الإستراتيجية فى كوبا، ثم أشار إلى أن السوڤييت لا يقبلون منع غواصاتهم من زيارة الموانئ الكوبية، لكنهم مستعدون للاعتراف بعدم إرسال غواصات تحمل صواريخ هجومية ذات قدرة تشغيلية ، وأنهم لن يقيموا قاعدة غواصات بكوبا. ومع أن السوڤييت اختبروا الاتفاق بمجرد إبرامه ، فإنهم لم يرسلوا أية غواصات لإطلاق صواريخ هجومية ذات رءوس نووية إلى كوبا.

كان لأزمة سينفويجو العديد من مواصفات أزمة الصواريخ الكوبية. فبذلت الجهود على الجانب السوڤيتى للحصول على ميزة إستراتيجية من خلال استخدام كوبا كقاعدة لهم، واتخذ السوڤييت إجراءهم سراً وبدون سابق إنذار. كانوا يسعون إلى إحداث تغيير كبير فى الواقع السياسى القائم، كما أن الأزمة نشبت قبيل انتخابات برلمانية وشيكة، ولكن فى هذه المرة لم تكن هناك مواجهة كبرى مع الاتحاد السوڤيتى ولا مجازفة بنشوب حرب نووية؛ إذ تم احتواء الموقف سلمياً من خلال القنوات الدبلوماسية، لماذا؟

تحدى مصداقية الولايات المتحدة والتزاماتها

من التفسيرات المحتملة الفارقة بين الأزمة الكوبية وأزمة سينفويجو "المصغرة" أن تصرف الاتحاد السوڤيتى فى الحالة الأخيرة لم يكن يعد تحدياً لمصداقية الولايات المتحدة والتزاماتها أو على الأقل بالصورة التى كان عليها فى عام ١٩٦٢، ولكن يتضح من المعلومات المتاحة عن عمليات صياغة القرار السياسى أن التهديد الاستراتيجى فى سينفويجو تم التعامل معه بجدية شديدة. وليس ثم من يوجز آراء المحرك الأول للأزمة أفضل من هنرى كيسنجر:

> «... حتى لو لم يتم إضافة معدات جديدة، كانت ستزيد من قدرة السوڤييت على الإبقاء على غواصات الصواريخ الهجومية فى المواقع

القتالية. ولو اتسعت كان يمكن مضاعفة القوة الصاروخية للبحرية السوفيتية ضدنا. ولو استمر السوفييت في أسلوبهم المعتاد فإن أول انتشار إن لم يلق مقاومة فإنه يعقبه ازدياد سريع في التحرك. كان يمكن أن تتكرر تجربة التكدس الصاروخي على طول شاطئ القنال، ولكن هذه المرة ضدنا نحن. ولو تخاذلنا في التحرك لوجدنا صعوبة في مقاومة التوسع فيه».[١٥]

وكما حدث في أزمة الصواريخ كان التهديد الإستراتيجي بعيد المدى؛ ففي عام ١٩٧٠ كان لدى السوفييت ما لا يزيد عن ٢٢ غواصة نووية متمركزة في البحر، منها ١٤ فقط من طراز يانكي، وهي الغواصة الوحيدة ذات القدرة على الطواف البعيد المدى. ومع أن كل غواصة كانت معدة لحمل ١٦ رأسًا نووية، فإن العدد الإجمالي للرؤوس النووية التي تتهدد أهدافًا بالولايات المتحدة كان يقل كثيراً عن ٢٢٤ ؛ لأنه لم يكن من الممكن لكل الغواصات السوفيتية أن تغادر الموانئ في وقت واحد. وكان بعضها سيتم توجيهه إلى مهام ببقاع أخرى من العالم. ونظراً للتوسع السريع في القوة الهجومية البحرية السوفيتية ، والذي حدث في السبعينيات (في عام ١٩٨٠ مثلاً كانت هذه القوة عددها ٧١) كانت هذه القاعدة سيكون لها عواقب استراتيجية بعيدة المدى ومهمة.

كانت النتائج السياسية للإجراء السوفيتي لاتقل أهمية بالنسبة لكيسنجر؛ فكان يشعر أن هذه القاعدة كانت مجرد بداية لخطة سوفيتية أكبر تهدف إلى «اختبار» الولايات المتحدة «في بقاع أخرى من العالم». من ثم كان يحبذ مواجهة التحدي على الفور «خشية أن يسيء السوفييت فهم صمتنا ...».[١٦] ووجهة نظره تشبه وجهة نظر كيندي إبان أزمة الصواريخ الكوبية، ولا يمكن إثبات صحتها أو خطأها، إلا أن كيسنجر كان على حق في نقطتين: أولاهما أن الإجراء السوفيتي كان بالفعل يمثل انتهاكًا لمذكرة التفاهم بين كيندي وخروشيف أو على الأقل يمثل تفسيراً من جانب واحد لها، والأخرى أنه لو لم تتصرف الولايات المتحدة على وجه السرعة، لظن السوفييت أنها رضخت؛ لأنهم كانوا يعلمون أن كوبا كانت خاضعة لمراقبة مشددة من

جانب المخابرات الأمريكية، وكان أى نوع من المواجهة المستقبلية سيعرض مكانتهم للخطر ويعزز «اعتقادهم بأنهم أوقع بهم بغرض إهانتهم».(١٧)

كان كيسنجر يرى أن المشكلة تمت معالجتها على أفضل وجه بإجراء اتصال سرى بالسوفييت قبل إتمام بناء القاعدة وإعدادها للتشغيل. كان هذا الأسلوب يترك لهم خط رجعة يسير ولا يمثل تحدياً لمكانتهم. وعندما اطلع نيكسون على البدائل المطروحة لرد فعل أشد قسوة تجاه السوفييت ويتضمن إجراء عسكرياً ما. وإذا شئنا تفسيراً لرد الفعل الذى تم اتخاذه علينا أن ننظر إلى ما وراء المسائل السياسية والإستراتيجية الظاهرة التى جالت بخاطر مستشار الأمن القومى بالنسبة للعوامل الأخرى.

العمل والقوى المحركة والمفاهيم

إن السياسة البيروقراطية وأنماط ديناميات الجماعة فى صياغة القرار السياسى لا تنطبق تماماً على تحليلات أزمة سينفويجو. كان كل من كيسنجر ونيكسون هما اللاعبان الأساسيان ، وتركا أتباعهما يتخبطون فى الظلام بحجب المعلومات عنهم وعدم إطلاعهم على أهدافهما السياسية. ففى ٤ و٧ أغسطس ١٩٧٠ مثلا حين ناقش كيسنجر مع القائم بالأعمال السوفيتى يولى ڤورنتسوف وجهات النظر الأمريكية عن مذكرة التفاهم بين كيندى وخروشيف فيما يتعلق بانتشار النظم الهجومية فى كوبا أحجم عن اطلاع أعضاء «مجموعة واشنطن للأعمال الخاصة» أو كبار مسئولى الحكومة بجوهر المساومة التى جرت. ومن ثم لم يكن أمام المجموعة من سبيل لمعرفة جوهر الانتهاك السوفيتى أو مدى انتهاك مذكرة تفاهم ١٩٦٢، كما لم يصدر كيسنجر توجيهات إلى المجموعة لتحقيق إجماع على ما ينبغى عمله كما فعل كيندى مع لجنة الإكسكوم، بل استغل المجموعة فى استكشاف النتائج الاستراتيجية والسياسية المترتبة على الإجراء السوفيتى. أما اتخاذ القرار بصدد ما يجب عمله والسبل إلى ذلك فقد تُرك لكيسنجر والرئيس.

كان ضعف التنسيق والتعليمات أدى بضابط صغير بالبنتاجون إلى إفشاء الخبر للصحافة قبل أن يتعامل الرئيس مع الأزمة. وكان تسرب الخبر سببًا فى اضطرار الرئيس ومستشاره للأمن القومى إلى اتخاذ قرار، إلا أن مثل هذه العوامل التوقيتية لا تفسر جوهر القرار.

لعبت المفاهيم دورًا مهمًا فى تجديد رؤية كبار المسئولين للأزمة. كان كيسنجر يرى للإجراء السوفيتى عواقب سياسية وإستراتيجية بعيدة المدى ترتبط بسلوك السوفييت وأهدافهم فى بقاع أخرى من العالم. كان إيمان كيسنجر بأن السلوك السوفيتى فى كوبا يعد جزءًا من مخطط سوفيتى عالمى يقوم على مجموعة أعمق من المبادئ والآراء عن تاريخ العالم. وليس هناك ما يفيد بأن الرئيس كان يختلف مع تقييم كيسنجر لنوايا السوفييت أو لنتائج الأزمة على السياسة الخارجية الأمريكية، بل كان خلافه معه يتركز فى الأساليب وسبل التعامل مع الأزمة والتوقيت. كان يريد أن يوجه للسوفييت ضربة موجعة ، ولكن بعد عودته من الخارج.

وإذا شئنا تعليل الأسباب التى حدت بالرئيس إلى الشعور بهذا الإحساس وأسباب خضوعه النهائى لوجهة نظر كيسنجر فى معالجة الأزمة فإننا نحتاج إلى النظر إلى ما وراء مفاهيم المسئولين عن مبادئهم وعن تأثير السياسة الداخلية على اتخاذ القرار.

السياسة الداخلية وتجنب المجازفة السياسية

كان نيكسون يود أن يوجه ضربة موجعة للسوفييت لتحركاتهم فى كوبا، ثم عدل عن رأيه، لماذا؟ للإجابة على هذا السؤال ليس هناك أفضل من التفسير المتاح الذى يقدمه مستشاره للأمن القومى :

> «كانت كوبا تمثل مشكلة ذات حساسية خاصة وعصبية بالنسبة لنيكسون. فحين خاض سباق الرئاسة عام ١٩٦٠ ظهرت هذه المشكلة بصورة جلية فى المناظرات التلفزيونية الشهيرة التى أجراها مع كيندى؛

فقبل مناظرة ٢١ أكتوبر ١٩٦٠ بأيام قلائل كان كيندى يؤيد تدخل القوات الأمريكية فى كوبا لقلب نظام كاسترو. أما نيكسون الذى كان يعى التخطيط لما تحول إلى غزو مجهض لخليج الخنازير، شعر بأنه مكره على التنصل من الاقتراح. وروى نيكسون فى مذكراته بشيء من المرارة قائلاً: "فى تلك المناظرة أوحى كيندى لستين مليونًا بأنه كان أكثر تشددًا مع كاسترو والشيوعية منى". وكان نيكسون مصممًا على ألا يوجه إليه هذا الاتهام مرة أخرى.

وفى عام ١٩٦٢ حين كان يتسابق على منصب حاكم كاليفورنيا كانت أزمة الصواريخ الكوبية تخيم على الأسابيع الثلاثة من الحملة ، وهى الفترة التى اعتبرها نيكسون مهمة بالنسبة للنتائج. وعلى الرغم من تراجعه فإنه كان مقتنعًا بأن الأزمة حرمته فرصة استرداد قواه، ولم يكف عن إيمانه بأن كيندى كان حدد توقيت كشفه للأوراق لكى يدعم مستقبل الديمقراطيين فى انتخابات التجديد النصفى. وكان تزامن أزمة كوبا مع بدء حملة انتخابية يفجر موجات من نذر الشر بالنسبة لنيكسون؛ فهو يرى أن ما يجب تفاديه نشوب أزمة كوبية فى عام تجرى فيه انتخابات برلمانية». (١٨)

فمن ناحية كان نيكسون يحس فى أعماقه بالضعف فى أزمة كوبا، وكان يريد بالطبع أن يكون قاسيًا فى رد فعله: «فكان من يعرفه يدرك أنه لن يتهاون فى إقامة قاعدة بحرية سوفيتية فى كوبا. وارتبط جانب كبير من حياته السياسية باتخاذه موقفًا صارمًا من هذه القضية». ومن ناحية أخرى كان نيكسون يخشى «أنه إذا كانت فيتنام أطلقت وسائل الإعلام والحملة البرلمانية على مصداقية الرئاسة فإن أزمة كوبية جديدة فى عام انتخابات ستفرز شكوكًا جماهيرية مكثفة». ولهذه الأسباب «كانت الإستراتيجية المفضلة بالنسبة لنيكسون مواجهة السوفييت عقب الانتخابات مباشرة». (١٩)

هناك نقاط تشابه غير عادية بين إحساس كل من نيكسون وكيندى بالضعف السياسى إزاء كوبا، ولكن هناك اختلافًا جوهريًا فى التحديات التى واجهت الرئيس فى كل من الأزمتين. ويكمن هذا الاختلاف فى السياق السياسى الداخلى للأزمتين؛ فحين علم الرئيس كيندى بأن السوفييت يقيمون صواريخ هجومية فى كوبا بؤرة الاهتمام القومى كان من أعضاء الكونجرس من يصرخون ويضجون من "السياسة السلبية" التى تتبعها الإدارة الرئاسية. وكانت هناك تقارير صحفية يومية عن تزايد القوة العسكرية السوفيتية. واتخذ الجمهوريون من كوبا محوراً للسياسة الخارجية فى الحملة الانتخابية الوشيكة للكونجرس، ولم يكن هناك شىء يبعد عن الواقع في عام ١٩٧٠. فلم تكن كوبا القضية ، بل كانت فيتنام وأحداث الشرق الأوسط الموضوعات التى تركز فيها الاهتمام القومى. ومع أن كلا من كيندى ونيكسون كان يكن كراهية طبيعية لأى شىء يتعلق بكوبا لأسباب سياسية واضحة، إلا أن الفارق الجوهرى بين الأزمتين أن منصب كيندى كان معرضًا للخطر بسبب كوبا أو هذا ما كان يشعر به على الأقل؛ فى حين لم يكن الأمر كذلك بالنسبة لنيكسون.

لذا، فمن السهل إدراك الأسباب التى حدت بنيكسون إلى الإقدام على ما أقدم عليه عندما تسربت أخبار قاعدة الغواصات؛ حيث كان مكبلاً بقيود. واقترح كيسنجر اتباع الطريق الدبلوماسى "لمواجهة" السوفييت، وكان توجهه "الهادئ" يمثل مخرجًا من المشكلة يحفظ ماء الوجه للسوفييت ولنيكسون أيضًا. فكان يتجنب حسم الموقف مع الاتحاد السوفيتى، ما كان سيؤدى إلى عواقب وخيمة على الجمهوريين فى انتخابات الكونجرس الوشيكة، إلا أنه كان يترك الباب مفتوحًا أمام اتخاذ رد فعل عنيف ومواجهة مع السوفييت إذا أخفق. وعلى عكس كيندى الذى كان يشعر بأن الاختيارات أمامه محدودة إلى حد كبير بسبب تهديد الضغوط السياسية الداخلية لمنصبه ولموقفه أيضًا حيث كانت هذه الضغوط «تعنى القيام بعمل عسكرى»، لم يكن نيكسون يشعر بهذا الشعور. ولو كانت ثمة ضغوط فكانت فى الاتجاه الآخر، نحو الإبقاء على الأزمة فى قيودها إلى ما بعد الانتخابات.

فى أزمة الصواريخ الكوبية كانت المبادئ السياسية المحورية للرئيس واهتمامه ببقائه السياسى واحتفاظه بمنصبه عرضة للخطر. أما فى أزمة سينفويجو فلم يكن الأمر كذلك؛ فلم يتعرض نيكسون لمأزق الاختيار بين خيارين كما كان الحال مع كيندى، ولم يكن هناك تجاذب بين القيم المتصارعة، وهو مأزق ما تتم المجازفة فيه بالسياسة الخارجية فى سبيل الإبقاء على منصب الرئاسة أو المجازفة بمنصب الرئاسة لصالح الاعتدال فى السياسة. والسمة المميزة لهاتين الأزمتين أن الدور الذى لعبته السياسة الداخلية فى أزمة الصواريخ الكوبية كان أكبر كثيراً. كانت المبادئ السياسية العليا تبدو فى خطر فى أزمة الصواريخ، فى حين أنها لم تكن كذلك فى مشكلة سينفويجو.

أزمة اللواء الكوبى

اتضح من أزمة اللواء الكوبى أن عناصر الكونجرس أيضًا تبدى سلوكًا معاديًا للمجازفة السياسية ، وأن الثمن الذى تتحمله السياسة الخارجية يمكن أن يكون فادحًا، كما أن سبل تقويم الصفوة السياسية للتهديدات فى الفرع البرلمانى من الحكومة تشبه تلك التى يتبعها الفرع التنفيذى. والحقيقة أن الميل إلى التضحية بالمصالح البعيدة فى سبيل مكاسب قريبة له قوته، خاصة عندما يؤدى التغيير الجوهرى فى السياسة القومية إلى تهديد مدة الولاية السياسية للأعضاء "الدائمين" بالكونجرس أو مجلس الشيوخ.

تعود أزمة اللواء الكوبى أصلاً إلى أيام الصواريخ الكوبية.[٢٠] ومما يذكر أن انتشار الصواريخ بكوبا كان سبقه حشد مكثف للقوات السوفيتية. وعندما تمت إزالة الصواريخ رحلت معظم القوات معها، ولكن بقى بعضها لتدريب جيش كاسترو والقوات الكوبية على كيفية استخدام المعدات والتقنية السوفيتية. وأدى توزيع القوات السوفيتية وإعادة نشرها وتنظيمها فى كوبا بعد إزالة الصواريخ إلى إرباك المخابرات الأمريكية؛ ففى غياب القدرة على جمع معلومات أرضية مكثفة كان من المستحيل

اكتشاف مواقع القوات السوفيتية ومعرفة نوعية مهامها هناك بصورة دقيقة؛ فكان لغياب الدور المكثف للمخابرات أثر ملموس على نتائج الأحداث التالية.

وفى عام ١٩٧٨ وجه زبجنيو بريجينسكى مستشار كارتر لشئون الأمن القومى تعليمات لوكالة المخابرات المركزية بإعداد تقدير متكامل لمواقع القوات السوفيتية والكوبية وحجمها وأنشطتها فى أرجاء العالم. كان بريجينسكى قلقًا على ما كان يبدو كاتجاه نحو التدخل العسكرى من جانب السوفييت وأتباعهم الكوبيين فى صراعات العالم الثالث.

أدت توجيهات بريجينسكى إلى تكثيف المراقبة على أنشطة السوفييت فى كوبا عن طريق الاستطلاع بالأقمار الصناعية؛ فكشفت الصور الملتقطة عن وجود ما بدا وكأنه كتيبة سوفيتية جديدة. كان أسلوب انتشارها يوحى بأنها لم تكن قوة استشارية للكوبيين؛ بل كان يبدو أن لها مهمة مستقلة. وأسفر تقرير الأمن القومى فى يونيو ١٩٧٩ عن نتيجة فحواها أن هذه الكتيبة المكتشفة حديثًا كان لها بالفعل هدف منفصل، ورجح أن دورها إما قتالى أو لحماية الأسلحة النووية. ودار خلاف ساخن فى دوائر المخابرات حول الدراسة التى تقدمت بها وكالة الأمن القومى وبين مخابرات الدفاع والقوات الجوية والمخابرات البحرية ووزارة الخارجية التى اعترضت على استنتاجات وكالة الأمن القومى.

وطفت نتائج التقرير على السطح فى جلسات الاستماع التى عقدتها فى يوليو لجنة مجلس الشيوخ للعلاقات الخارجية حول معاهدة سولت ٢؛ فكانت سولت ٢ تعانى أزمات من بدايتها. فوجه النقاد من الكونجرس ومن الجمهور الاتهام للاتحاد السوفيتى بأنه لا يوثق فى التزامه ببنود الاتفاقية؛ فكانت التهديدات السوفيتية أكبر كثيراً مما ظنت الإدارة. وما كان للمخابرات الأمريكية أن تتمكن من رصد مدى وفاء السوفييت بالتزاماتهم. وعندما اشتم عدد من أعضاء لجنة العلاقات الخارجية خبرا عن اللواء السوفيتى المتواجد بكوبا عن طريق قنوات من المخابرات، أسرعوا بالحصول على مزيد من التفاصيل سعيًا إلى إثبات الازدواجية السوفيتية وحمق إدارة كارتر.

ومـا إن أدركت الإدارة مـا يتـهـدد مـعـاهـدة سـولت من مـخـاطر -لو صـدقت الشائعات- قامت بإيفاد عدد من أقدم مسئوليها إلى كابيتول هيل لكى تؤكد لأعضاء لجنة العلاقات الخارجية عدم وجود ألوية فى كوبا. وفى المقابل أصدر السناتور فرانك تشرش رئيس اللجنة الذى كان يتحمل عبء المعاهدة داخل مجلس الشيوخ تصريحًا علنيًا ينكر فيه وجود لواء أو تكثيف للقوات السوڤيتية بكوبا، لكن الاستطلاع المستمر فوق كوبا خلال شهر أغسطس أكد وجود قوة سوڤيتية مزودة بدبابات ومدفعية وعربات أفراد مصفحة وغير ذلك مما لم يكن له علاقة بتدريب القوات الكوبية. ومع أن الإدارة قررت أن أفضل إستراتيجية تهدئة الأخبار وفى الوقت نفسه تقديم مذكرة احتجاج شديدة اللهجة إلى السوڤييت، تسربت القصة بتهديد وشيك بالنشر. وكان الموقف الذى تم اختياره أن تصدر الخارجية بيانًا مقتضبًا يقلل من شأن القوات السوڤيتية، ولكن بعد اطلاع عدد من أبرز قادة الكونجرس.

وعندما أطلعت الخارجية فرانك تشرش بوجود لواء كان قد عاد إلى ولاية أيداهو فى حملة انتخابية؛ فوصلته الأنباء فى توقيت سيئ. شنت لجنة العمل السياسى المحافظ حملة شعواء لإسقاطه فى الانتخابات التالية، وكان فى ورطة سياسية حقيقية بالفعل؛ فتلقى تشرش بناء على طلب منه تصريحًا من وزير الخارجية سيروس ڤانس بإطلاق قصة اللواء على الجماهير بنفسه. وباعتباره المدافع الأول فى الكونجرس عن تأكيدات الإدارة بعدم وجود قوات سوڤيتية جديدة بكوبا، أحس أنه من المفيد بالنسبة له فى مسعاه أن يعلن الحقيقة بنفسه. وفى بهرج الأضواء التلفزيونية بكبريات الشبكات الإعلامية أعلن تشرش الحقيقة على الشعب.

وصدقت مخاوف الإدارة؛ حيث تحولت قصة اللواء السوڤيتى إلى بؤرة اهتمام لجنة مجلس الشيوخ للعلاقات الخارجية فى جلسات الاستماع عن سولت ٢ فى سبتمبر، وكانت نجدة لنقاد معاهدة سولت ٢، ووجدت الإدارة نفسها فى موقف دفاعى. وفى محاولة لتشتيت الانتباه العام، أعلن ڤانس أنه «لن يرضى بالأمر الواقع فى كوبا»، وأضاف متوعدًا أن الإدارة لن تبدى اعتراضًا إذا ما أجل الكونجرس تصديقه على سولت ٢ حتى يزيل السوڤييت قواتهم. ورد السوڤييت فى حدة

بأنه ليست هنـاك قوات جـديدة فى كوبا ، وأن القوات المتمركزة هناك موجودة بها منذ ١٩٦٢ وأن "المشاهدات" الأمريكية كانت مجرد قوات سوفيتية فى مهمة تدريبية عادية للكوبيين.

وأيدت تأكيدات المخابرات إنكار السوفيت، وكان من المقبول ظاهريًا بالفعل أن يكون الأمر لا يعدو إعادة انتشار للقوات السوفيتية المتمركزة فى كوبا التى لم يكن من الممكن كشفها إلا بعمليات الاستطلاع المكثف التى بدأت منذ ١٩٧٨. ومع أنه كان يبدو أن القوة السوفيتية لم تكن فى مهمة تدريبية كان من الواضح أنها لم تكن قوة هجومية لافتقارها إلى قدرات النقل الجوى والبحرى.

وفى الوقت الذى ظهرت فيه هذه التأكيدات الجديدة من المخابرات، كان الضرر قد وقع؛ إذ وصلت سولت ٢ إلى طريق مسدود، وضاع الأمل فى التصديق عليها فى مجلسًا لشيوخ حين قام السوفييت بغزو أفغانستان فى ٢٥ ديسمبر ١٩٧٩؛ فتم سحب المعاهدة فى هدوء من جانب الإدارة بثمن سياسى فادح بالنسبة لها، بل بثمن فادح بالنسبة لعملية الانفراج فى العلاقات الأمريكية السوفيتية.

تحدى مصداقية الولايات المتحدة والتزاماتها

هل توارت أزمة اللواء الكوبى بناء على تهديد عسكرى أو سياسى سوفيتى مباشر للمصالح الأمريكية؟ الشواهد تنطق بالنفى دون لبس، وحتى لو كانت للواء مهمة هجومية كان من الصعب على السوفييت أن يحققوا شيئًا بقوة لا تتعدى خمسة آلاف رجل. وبالمقارنة بالتهديد الإستراتيجى الذى كانت تمثله الصواريخ أو إنشاء قاعدة للغواصات لم يكن هذا "التهديد" شيئًا يذكر.

العملية

كدراسة لإدارة الأزمة كان حادث اللواء الكوبى يمثل تناقضًا كبيرًا مع أزمتى الصواريخ الكوبية وسينفويجو. ولعب الكونجرس دورًا أكبر فى تحديد طبيعة الأزمة

نفسـها بأنها لا تقوم على مفاهيم الجهاز التنفيذى ومبادئه وفى حصر الخيارات المتاحة أمام الجهاز التنفيذى فقط.

لاشك أن التسرب الصحفى والإدارة الحمقاء للعلاقة بين الكونجرس والجهاز التنفيذى من جانب إدارة كارتر قد أسـهما فى إيجاد الأزمـة. وصحيح أيضًا أنـه لو كان ڤانس على درجة أكبر من الفعالية ربما تمكن من إقناع تشرش بالتقليل من أهمية الأنباء أو بالإحجام التام عن إلقاء البيان وتركه لمسئول أصغر بوزارة الخارجية كى يعلنه، ولعله لو لم تكن هناك معاهدة سولت التى تتطلب تصديق الكونجرس لما كانت ثمة أزمة على الإطلاق. وهذه الحقائق المضادة لا تفسر سلوكيات تشرش ولا تصرفات الإدارة، وعلى أى أسهم كل من تشرش والإدارة الرئاسية بدور كبير فى إيجاد الشعور بوجود أزمة من خلال تضخيم أهمية الأنباء الواردة عن وجود اللواء وبرفضهما مواجهة نقادهما علانية وبمواجهتهما السوڤييت بربط التصديق على معاهدة سولت ٢ بإزالة الصواريخ. وما كان ينبغى لأى من هذه الأشياء أن تحدث؛ فلماذا حدثت؟

السياسة الداخلية وتجنب المجازفة السياسية

من مفارقات أزمة اللواء الكوبى أن واحدًا من كبار مؤيدى الحد من التسلح بمجلس الشيوخ ومن أنصار معاهدة سولت ٢ تبين أنه الذى قضى عليها، وبتاريخه الطويل وشهرته بأنه من "الحمائم" كان تشرش رجل إدارة كارتر الذى كان عليه عبء تمرير معاهدة سولت ٢ من مجلس الشيوخ. ولو كان هناك من يدرك المخاطر الجمة المترتبة على مسألة اللواء السوڤيتى على عملية التصديق فقد كان تشرش، إلا أنه كان أول من دق ناقوس الخطر فى مسألة اللواء السوڤيتى بدلاً من أن يكون أول من يعطى إشارة الأمان. ونجد تفسيرًا لسلوكه غير العادى فى قمة ضعفه السياسى عندما انفجرت الأزمة؛ فتصف جلوريا دفى مشكلة تشرش بقولها:

> «وضع فرانك تشرش اسمه على تصريح من لجنة مجلس الشيوخ للعلاقات الخارجية قبل ذلك بشهر مؤكدًا أنه لم يطرأ أى تغيير على القوات

السوفيتية فى كوبا. وفى حربه ضد حملة شنتها لجنة العمل السياسى القومى المحافظ بأيداهو ، والتى وصمته بالتخاذل فى المسائل الدفاعية، كان تشرش مهموماً بأن تسرب الأنباء سيجعل من إنكاره السابق لوجود قوات سوفيتية يبدو إما ساذجًا أو يفتقر إلى المسئولية. وفى الليلة السابقة ظهر إعلان تلفزيونى معادٍ لتشرش يصوره وهو جالس يدخن السيجار مع كاسترو فى رحلة إلى هافانا».(٢١)

وقرر تشرش أن الأنباء يجب أن تصدر عنه ولو بعد شىء من القلق بينه وبين مساعديه وبينه وبين سيروس ڤانس. كان يقاتل فى سبيل حياته السياسية فى مواجهة موجة متصاعدة من التحفظ؛ فكان من الأهداف الأولى لعداء لجنة العمل السياسى القومى المحافظ وهى تنظيم كان يسعى إلى القضاء على أعضاء مجلس الشيوخ المتطرفين فى لبراليتهم على مستوى الدولة. وربما كان تشرش اتخذ موقفا تجاه اللواء السوفيتى لو كانت الظروف أقل اضطراباً. وبتعرض حياته السياسية للخطر فى هذه المرة لم يكن له أن يترفق بالسوفييت أو بالشيوعية. وأدت القيمة الكبيرة التى أولاها تشرش تجاه بقائه السياسى إلى اتخاذه مساراً كان يعلم أن له ثمنًا فادحًا، ولكن يبدو أنه كان يشعر أنه ليس أمامه اختيار سواه.

كان إدراك تشرش لشغفه السياسى ضخمته تجربته السياسية السابقة ومع كوبا أيضاً. وكعضو شاب بمجلس الشيوخ إبان أزمة الصواريخ الكوبية كان واحداً من أوائل من أنكروا إقامة السوفييت لصواريخ هجومية بكوبا فى إدارة كيندى. وعندما ثبت العكس فى بيان كيندى التلفزيونى فى ٢٢ أكتوبر، «نُزعت فعالية» تشرش، ولم ينقذ مصداقيته إلا دعوة كيندى له لمرافقته السناتور أولاى ستيفنسن إلى الأمم المتحدة لتوجيه اتهامات رسمية ضد الاتحاد السوفيتى، كان الماضى يثقل على ذهن تشرش بشدة عندما ضغط على ڤانس "للسماح" له بأن يكون أول من يذيع أنباء اللواء السوفيتى، لكن هذه المرة لم يكن هناك من ينقذه، ضاعت جهوده لإنقاذ ماء وجهه إبان مد "الريجانية" التى جاءت بكل الجمهوريين ليحتلوا المناصب فى أرجاء البلاد عام ١٩٨٠.

هناك حقيقة بسيطة واحدة تعد أساسًا لكل الأخطاء العديدة فى الفشل الذى أدت إليه أزمة اللواء السوفيتى. كان إدراك إدارة ريجان والسناتور تشرش لضعفهما السياسى يدفع بهما بعيدًا عن حدود الحكمة فى كل خطوة على الطريق؛ فكان الخوف من جانب جماعات مثل لجنة العمل السياسى القومى المحافظ ظاهرة وراء البيان المتعجل الصريح الذى ألقاه تشرش. وكان الوزير ڤانس يحس أنه يجب أن يستعمل العبارة القدرية التقليدية الغامضة «عدم قبول الأمر الواقع» لمواجهة الضغوط الشعبية. وكانت الإدارة تشعر بالضغوط لبدء مفاوضات مع السوفييت قبل أن تتأكد من الموقف فى كوبا ولتقديم تنازلات فى سبيل حماية اتفاقية سولت٢ من أية انتقادات أخرى.

كانت القضية بمثابة هزيمة دبلوماسية للولايات المتحدة، وكانت إشارة أكيدة إلى إمكانية أن يكون للسياسة أثر سيئ على العلاقات الخارجية الأمريكية.

نتائج أخرى للبحث

على أساس هذا التحليل، يمكن لنا أن نرفض الاقتراح القائل بأن السياسة الداخلية وضغوطها ليس لها إلا أثر طفيف على صياغة قرارات الأزمة حتى وإن كانت هذه القرارات تحت لهيب الأضواء. وصناع القرار السياسى هم مخلوقات تشبه "يانوس" إله الأبواب والبدايات عند الرومان؛ فبينما تكون عيونهم على الساحة الدولية نجدهم يتطلعون كذلك إلى ساحة السياسة الداخلية. ففى أزمة الصواريخ الكوبية كان إدراك الرئيس للعواقب السياسية الداخلية لتصرفاته يلعب دورًا حاسمًا فى التأثير على الوسائل التى يتم اختيارها للتعامل مع أزمة سياسية خارجية. وفى سينفويجو كان مثل هذا الإدراك يؤثر على الوسائل كذلك ، ولكن بصورة أدت إلى الحط من شأن الأزمة وتجنب المواجهة مع السوفييت. وعلى النقيض من ذلك كانت أزمة اللواء السوفيتى تبين أن السلوك الذى يتحاشى المجازفة السياسية من جانب كبار قادة الكونجرس يخلق موجات تكفى لهز سفينة السياسة الخارجية.

ويرجع السبب فى احتمال أن يكون للضغوط الداخلية كل هذا التأثير على قرارات الأزمة إلى أن عدم معالجة صياغة القرار السياسى للأزمة بعقل خالٍ من أية انطباعات خارجية؛ فستظل رؤيتهم للأحداث دائما وليدة معتقداتهم ومفاهيمهم ومبادئهم وحساباتهم "الداخلية" للأرباح والخسائر والمخاطر التى تترتب على أية خطة عمل. وإذا كان المناخ السياسى الداخلى الذى تتفجر فى ظله الأزمة يهدد المبادئ الأساسية لصانع القرار السياسى فإن تحديد إطار المشكلة وتقييمها وحلها يتم بناء على هذه المبادئ المعرضة للخطر. وفى مواقف كهذه، يشعر صانع القرار بضغوط هائلة. وهكذا فإن تعريف الأزمة بأنها مواقف تتسم بالتهديد والمفاجأة وقصر وقت اتخاذ القرار يعد منقوصًا؛ فالتهديدات ليست خارجية وحسب، بل غالبًا ما يكون لها بعد سياسى محلى داخلى أيضًا.

وهل يمكن أن يتميز تأثير السياسة الداخلية على سلوكيات الأزمة سلبيًا؟ يرى البعض، من أمثال ريتشارد نويشتات أن قوة شخصية الرئيس فى قضية ما أفضل ما يؤدى إلى اتخاذ سياسة تتسم بالحكمة.[٢٢] ويرى آخرون أن المرء لا يود أن يتم اتخاذ قرارات السياسة الخارجية من خلال الرأى العام الديمقراطى ولا من خلال كبار المسؤولين فى عزلتهم[٢٣] ، بل يمكن القول إن الضغوط السياسية الداخلية عادةً يمكن أن تخمد أية تحولات فى السياسة الخارجية، فتجعل الصقور أقل حدة والحمائم أقل مسالمة. وإذا صدق هذا بصورة عامة على إدارة السياسة الخارجية؛ ففى أثناء أزمة ما، عندما تتعرض المبادئ السياسية العليا للخطر، يمكن للمناخ السياسى السائد وقت نشوب الأزمة أن يكون ذا تأثير حاسم على الخيارات السياسية المتاحة لصانع القرار السياسى على حساب المصلحة القومية.

هوامش

(1) John R. Oneal, "The Appropriateness of the Regional Actor Model in the Study of Crisis Decision-Making".

بحث أعد للإلقاء فى الاجتماع السنوى لجمعية العلوم السياسية الأمريكية لعام ١٩٨٣.

The Palmer House, September 1-4, 1983, p. 5.

ويقدم هذا البحث صورة ممتازة عن تاريخ التأكيدات والمقترحات فى صياغة القرار السياسى وقت الأزمة، ويعد أساسا لهذه الملحوظة والملحوظات التالية.

(٢) إن عملية الوصول إلى قرار فى أزمة ما تتناقض مع عملية تنفيذ قرار ما فى أزمة ما. وكما يشير جراهام أليسن فى دراسته عن أزمة الصواريخ الكوبية، كانت المصالح البيروقراطية والإدارية تلعب دوراً كبيراً فى تحديد كيفية تنفيذ الحصار البحرى إبان الأزمة، وكانت تؤثر على عملية تجميع المخابرات للمعلومات.

(3) Jensen Lloyd, " Explaining Foreign Policy " (Englewood Cliffs, NJ, 1982), p. 151.

(٤) نشبت أزمة سينفويجو فى وسط الأزمة الأردنية. كانت سوريا قد قامت بغزو الأردن تأييداً لثورة من جانب منظمة التحرير الفلسطينية ضد الملك حسين.

(٥) الدراسات الرئيسة لهذه الأزمة :

Elie Abel, *The Missiles Crisis* (Phil., 1966); Allison, *Essence of Decision; George Dinerstein, The Making of a Missile Crisis* (Balt., 1976); Alexander George & Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (NY. 1974), pp. 447-499; Roger Hilsman, *To Move a Nation* (NY. 1967), pp. 160-229; Robert Kennedy, *Thirteen Days* (NY. 1971).

(6) Sorensen, *Kennedy*, p. 684.

(7) Ibid.

(8) Allison, *Essence of Decision.*, pp. 203-4.

(9) Ibid., p. 204.

(10) Irving Janis, *Victims of Group Thinking* (Boston, 1972), p. 6.

(11) Fen Osler Hampson, *Fraught with Risk*, Ph. D. Dissertation, Dept. of Government, Harvard Univ., 1982, pp. 42-82.

(12) Richard Neustadt, *Presidential Power* (NY. 1960), p. 129.

(١٣) الترتيب التاريخى التالى مستقى من :

Gloria Daffy, "Crisis Prevention in Cuba", in Alexander George (ed), *Managing US- Soviet Rivalry* (Colo., 1983), pp. 285-318.

(14) Kissinger, *White House Years*, p. 647.

(١٥) المصدر نفسه، ٦٤٠.

(١٦) المصدر نفسه، ٦٤١.

(١٧) المصدر نفسه.

(١٨) المصدر نفسه، ٦٣٣-٦٣٤.

(١٩) المصدر نفسه، ٦٤١-٦٤٢.

(٢٠) الوصف المختصر التالى للأحداث وما يليه من تحليل يقوم على :

Gloria Daffy, "Crisis Making and the Cuban Brigade", *International Security*, vol. 8, No. 1 (Summer 1983), pp. 67-87; and "Crisis Prevention in Cuba".

(21) Gloria Daffy, *Crisis Making*, p. 78.

(22) Neustadt, *Presidential Power*, pp. 249-263.

(٢٣) المناقشة التقليدية لهذه القضايا وردت فى :

George F. Kennan, *American Diplomacy 1900-1950* (Chicago, 1951).

الفصل التاسع عشر

مشكلات السياسة الخارجية الجديدة والنظم البيروقراطية القديمة

تشارلز هرمان

فى البيت الأبيض فى ١٧ يناير ١٩٨٧ قدم مستشار الأمن القومى جون بويندكستر للرئيس ريجان ملخصًا لمذكرة أعدها عن الجهود المتواصلة لتطوير التعاقدات مع إيران. وكانت المذكرة تتضمن وثيقة تحتاج إلى توقيع الرئيس للسماح لوكالة المخابرات المركزية للدخول فى أنشطة سرية (ينص القانون على عدم تدخل وكالة المخابرات المركزية فى أنشطة سرية إلا إذا نص الرئيس رسميًا على أهمية مثل هذا الجهد بالنسبة للأمن القومى الأمريكى). وتقدم مستشار الأمن القومى باقتراح بتكليف وكالة المخابرات بشراء أربعة آلاف قطعة سلاح محمولة مضادة للدبابات من وزارة الدفاع. وبعد تلقى الشيك يتم تحويلها إلى إيران مباشرة. وفي هذا الصدد كتب ريجان فى يومياته قائلاً: «أوافق على بيع أسلحة محمولة مضادة للدبابات لإيران» (تاور ومسكى وسكوكروفت، ١٩٨٧: ٣٨).

كانت جهود تجديد التعاقدات مع إيران من خلال تشجيع مبيعات إسرائيل لإيران فشلت فى تحقيق النتائج المرجوة. أما الآن فقررت الحكومة الأمريكية أن تصبح المصدر المباشر للأسلحة لإيران فى واحدة من أعقد حكايات إدارة ريجان وأشدها اثارة للجدل. وكان هذا القرار وما تبعه من جهود تبذل لكسب نفوذ فى منطقة قد تكون حيوية فى مستقبل الصراع السوفيتى الأمريكى سببًا فى إثارة جدل حاد.

فهل كان الهدف الحقيقى الأول إطلاق سراح المواطنين الأمريكيين السبعة المحتجزين فى بيروت كرهائن فى يد جماعات يمكن أن تؤثر عليها إيران؟ هل كان الهدف الأول جمع أموال يمكن تحويلها عن طريق طرف ثالث إلى الكونترا الذين يحاربون فى أمريكا الوسطى؟ وأيًا كان الهدف فماذا حدث لسياسة الحياد الأمريكية المعلنة فى الحرب العراقية الإيرانية الطويلة والإصرار الأمريكى على فرض حظر على الأسلحة على حلفاء أمريكا وعلى أمريكا نفسها؟ وماذا عن السياسة الصارمة التى تقضى بعدم تفاوض الولايات المتحدة مع إرهابيين ولن تدفع فدية لإطلاق سراح رهائن؟ هل كان يمكن لنا أن نمارس ضغوطا على أصدقائنا لكى يتبعوا هذه الإستراتيجية إذا قمنا نحن بانتهاكها؟ وكيف كان يتم التصرف فى أثمان الأسلحة التى كانت ترسل إلى إيران؟ هل كانت تحوَّل بما يخالف القانون لتمويل مساعدات للكونترا الذين يقاتلون ضد قوات حكومة نيكاراجوا؟

إن مثل هذه التساؤلات تمس قضايا ذات أهمية كبرى بالنسبة للسياسة الخارجية الأمريكية وسياسة الأمن القومى. ومن الأمور ذات المغزى قائمة المستشارين الحاضرين والغائبين عندما قرر الرئيس الدخول فى تصعيد كبير للخطة الخطيرة المرتقبة؛ ففى تحقيقاتها التالية أبلغت لجنة تاور فى تقريرها (١٩٨٧: ٣٨) أنه بالإضافة إلى الرئيس حضر الجلسة أدميرال پوينديكستر وأحد أعضاء هيئة مجلس الأمن القومى وبوش نائب الرئيس ورئيس موظفى البيت الأبيض دونالد ريجان. أما الغائبون فكانوا وزير الخارجية جورج شولتز ووزير الدفاع كاسبر واينبرجر ومدير وكالة المخابرات المركزية كيسى. وفى مناقشات سابقة كان كل من شولتز وواينبرجر ووزارتيهما يعارضون أية شحنات أسلحة إلى إيران. أما وكالة المخابرات المركزية التى كان من المتوقع لعملائها أن يقوموا بتوجيه الصفقة فلم تكن ممثلة. والحقيقة أن الإشراف على العملية كان قد أسند إلى هيئة مجلس الأمن القومى بدلاً من وكالة المخابرات المركزية.

كان القرار يعد من عدة جوانب خروجًا على المألوف فى السياسة الخارجية الأمريكية، ما يرجع فى جزء منه إلى صورة المستشارين الرئاسيين المشاركين وغير

المشاركين؛ فمعظم القرارات السياسية الخارجية الأمريكية تتضمن إعداداً مكثفًا ومطولاً من جانب الوزارات والهيئات المعنية. وعندما تضم القرارات إجراء مطولاً كهذا فإن الإدارات الحكومية تتحمل مسئوليات التنفيذ بالطبع. أما إذا جرت فى هذه الحالة محاولات جادة لتهميش الإدارات الكبرى للسياسة الخارجية فإن هذا يلقى الضوء على بعض المشكلات الكلاسيكية المتعلقة بالبيروقراطية ، والتى تواجه كل رئيس معاصر للولايات المتحدة. ولنأخذ هذه الأمثلة فى الاعتبار:

– يحتاج الرؤساء إلى الخبرة العملية للمتخصصين فى الإدارات الحكومية المعنية بالسياسة الخارجية والأمن، لكنهم يريدون تنفيذاً أمينًا لروح قراراتهم ونصوصها (وغالبًا ما يشعر الرؤساء بأن الإدارات تفشل فى ذلك).

– يريد الرؤساء إدارة شئون السياسة الخارجية والأمنية بصورة تضمن المسؤولية أمام الكونجرس والشعب وقانون البلاد، لكن القضايا الحساسة غالبًا ما تتطلب السرية التى يسهل انتهاكها بازدياد أعداد المشاركين والحفاظ على الوثائق المكتوبة.

– يحتاج الرؤساء إلى دراية كافية بالقضايا الدولية التى عليهم أن يتعاملوا معها لضمان أفضل القرارات الممكنة، لكن الرئيس المسئول عن كل عمليات السلطة التنفيذية. والاطلاع على كل القضايا الكبرى يفوق طاقة أى فرد خاصة إذا كانت معلوماته السابقة واهتماماته بقضايا أخرى أقل.

ويسعى هذا المقال إلى تحديد إطار لعمل الهيئات الإدارية فى إدارة السياسة الخارجية الأمريكية؛ ففى الحكومات ذات البنية الاجتماعية المعاصرة المعقدة كالولايات المتحدة يكون من الضرورى لها أن تجمع عدة تنظيمات متخصصة لإدارة السياسة الخارجية والدفاعية. ومن بين الهيئات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية فى الولايات المتحدة والتى تتعامل مع الشئون الدولية وزارتا الخارجية والدفاع (بما فى ذلك الخدمة العسكرية للأفراد) وكالة المخابرات المركزية ووكالة الأمن القومى ووكالة التنمية الدولية والخزانة العامة ووكالة معلومات الولايات المتحدة ووكالة الحد من التسلح ونزع التسلح وغير ذلك كثير.

ومع أن قصة إيران والكونترا في إدارة ريجان ربما كانت خروجاً على القاعدة؛ لأن الهيئات الرئيسة تم استبعادها، ولو أن جزءاً من جذورها قد يكون كامناً في الإحباط الذي يصيب كل الرؤساء في تعاملهم مع الهيئات نفسها التي تعتمد عليها السياسة الخارجية الناجحة. وكما تعلم الرئيس ريجان فإن محاولة إدارة السياسة بدونها يحمل أخطاراً جمة، لكنه كبعض الرؤساء الآخرين كان يرى أن وجهات نظره عن السياسات الفعالة يفسدها غياب القدر الكافي من التأييد الإداري؛ فما الشيء الذي ينقص الهيئات الإدارية المعقدة الضخمة التي تعتمد عليها الحكومات الحديثة ويؤدي غيابه إلى الفشل في الغالب؟ لماذا أصبح الرؤساء ومستشارو البيت الأبيض على هذه الدرجة من الإحباط تجاه الهيئات القائمة، ما يدفع بهم إلى اختيار بدائل خطيرة أحياناً؟ إن لب المشكلة يكمن في الغالب في بعض الخصائص التركيبية وليس في المسئولين الإداريين الذين يحاولون عمداً إحباط جهود الرئيس.

بداية نقول إن الحكومات كل الحكومات لا تتصرف إلا في رد فعل تجاه مشكلات مطروحة، ويتم تكوين الهيئات البيروقراطية لكي تكون كيانات تحل مشكلات السياسة الخارجية. وعلينا قبل أن نتناول بعض الخصائص التنظيمية الخطيرة أن نحدد ما نقصده بكلمة "مشكلة" ومفهومين مهمين آخرين هما "إدراك المشكلة" و"تحديد المشكلة".

التعريفات الأساسية: المشكلة

تنشأ المشكلة عندما يكون هناك فقدان للتوازن بين المرغوب والواقع أو الممكن مستقبلاً، ويترتب على هذا التعريف عدد من النتائج الطبيعية: أولاً إن أية مشكلة تتطلب أن يكون المسئول على وعي بهدف أو بعدة أهداف. فإذا ما تم تحديد أهداف السياسة الخارجية لحكومة من الحكومات بصورة ضعيفة يكون تحديد أية مشكلة تنشأ عنها ضعيفاً كذلك، وتنشأ المشكلة الخطيرة عندما تنقسم الحكومة على نفسها حول أهدافها وأولوياتها.

ولنمعن النظر فى قضية إيران والكونترا، هل كان الهدف الأول إطلاق سراح الرهائن الأمريكيين فى الشرق الأوسط؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما الثمن؟ هل كانت الحكومة تريد أيضًا أن تواصل سياستها بعقاب الحكومات التى أيدت الإرهابيين؟ بعبارة أخرى هل كانت الولايات المتحدة على استعداد لإلغاء نصيبها فى الصفقة بمجرد إطلاق سراح الرهائن؟ لعل مثل هذه الأهداف تتعارض مع هدف آخر وهو تحسين العلاقات ببعض أطراف السلطة فى طهران. ولاشك أن أية صفقة كان بعض المسؤولين سيعتبرونها تتعارض مع السياسة المعلنة للدولة ، والتى تقضى بعدم التفاوض مع الإرهابيين. ومع هذا التعارض الظاهر بين الأهداف، إلا أنها جميعًا تبدو كأهداف يؤمن بها عدد من المسئولين بإدارة ريجان. وما كان من الممكن إدراك كل أبعاد المشكلة وتحديد رد الفعل المناسب لها من جانب الحكومة إلا إذا تم تحديد الأهداف بوضوح، وهى مهمة يصعب تحقيقها بين الإدارات الحكومية.

وجدير بالملاحظة أن الأهداف يمكن تحديدها وحصرها فى عملية تفاعلية. وإن شئت تشبيهًا تصوَّر طفلاً لا يولى أهمية كبيرة إلى لعبة من لعبه إلا إذا أبدى طفل آخر اهتمامه بها. فجأة يتحول امتلاك هذه اللعبة إلى هدف عام ، ويصبح الاهتمام الذى أبداه الطفل الآخر اللعبة نفسها هو المشكلة. ويعد تحقيق امتلاك اللعبة ربما يعود الطفل الأول إلى فقدان الاهتمام بها، بل قد ينسى كل ما يتعلق بها. وإذا طبقنا هذا التشبيه على أمور أكثر تعقيدًا يمكن أن نكتشف أشياء مشابهة فى سلوكيات الكيانات الجماعية كالحكومات. ولا تحتاج الظروف أو الأشياء التى هى موضوعات الأهداف إلى التقييم المتواصل على الدرجة نفسها من الأهمية. فربما تظهر فجأة أهمية هدف سياسى خارجى ما كرد فعل للظروف المتنامية. ولعل الالتزام الأمريكى بالدفاع عن كوريا الجنوبية فى عام ١٩٥٠ يمثل حالة من هذه الحالات؛ فلم يفصح أصحاب القرار الأمريكيين عن هذا الهدف إفصاحًا كاملاً إلا بعد الغزو الكورى الشمالى؛ فكانوا فى الحقيقة ألمحوا من قبل إلى أن أمن كوريا مسؤولية الأمم المتحدة.

والنتيجة الثانية للرأى القائل بأن مفهوم المشكلة يتوقف على أهداف كيان ما أن المشكلات تعد نسبية؛ فحين تختلف أهداف الأفراد أو الهيئات أو تتباين أولوياتهم فى

الهدف بنفسه يبرز احتمال ألا يرى أحدهم ما يراه الآخر كمشكلة. وربما تؤدى الظروف نفسها فى دول أخرى إلى قيام مشكلات مختلفة تماماً.

ومما لا يتم الاعتراف به فى أغلب الأحيان أن الوزارات أو الهيئات أو الإدارات داخل كل حكومة ربما تكون لها أهداف متباينة بل متنافسة، ومن ثم فقد تتفاوت المشكلات فيما بينها؛ فوزارتا التجارة والدفاع الأمريكيتان مثلاً ربما جمع بينهما هدف الحصول على العائد وخفض تكاليف الأسلحة عن طريق بيع أسلحة معقدة لحليف من الحلفاء، إلا أن بيع هذه الأسلحة نفسها يمكن أن تراه وكالتا الحد من التسلح ونزع التسلح ووزارة الخارجية بصورة مختلفة إذا كانت كل منهما تهدف إلى الحد من انتشار أسلحة معينة والحفاظ على نوع من التوازن فى إمدادات التسليح الاقليمية. وهكذا فمن أولى مهام من يحددون جداول الأعمال داخل الحكومة إقناع سائر الهيئات الحكومية بأهمية تبنى هدف معين تكون له أولوية على ما عداه من أهداف.

والنتيجة الطبيعية الثالثة لتحديد مشكلة من المشكلات أن الحكومة يجب أن تكون لديها دراية بالظروف الراهنة والاتجاهات المحتملة. بعبارة أخرى إذا شاء واحد من "حلالى المشاكل" فى الحكومة أن يميز أحد التناقضات فيجب أن يكون على وعى بأهداف الحكومة وبالظروف القائمة أو المحتملة التى قد تؤثر على هذه الأهداف. ولا يحتاج مثل هذا الوعى بالبيئة وترجمة ما يمكن أن يكون لها من أثر على أهداف الحكومة إلى أن يتسم بالدقة لكى يخرج فى صورة عمل. ويحتوى تراث السياسة الخارجية والأبحاث التى تجرى على أنواع أخرى من حل المشكلات على كم هائل من الإيضاحات والشواهد التى تشير إلى سوء الإدراك والتقدير الخطأ للمقدمات والنتائج.[١] ومع ذلك فإن الدقة فى تفسير الظروف المحيطة والتغيرات الطارئة عليها تعد ضرورية لإعداد الرد الفعال.

وهناك بعد رابع للفظ "مشكلة" يضم مفهوم التناقض. ويفكر المرء غالبًا فى التناقضات الناجمة عن ظروف سلبية كالعقاب أو التهديد بالعقاب. ويمكن للفرص المتاحة – أى الظروف الإيجابية – أن تؤدى إلى ظهور تناقض، وبالتالى إلى ظهور

مشكلة. لنتصور مثلاً أن وجود قاعدة عسكرية أمريكية فى دولة أجنبية يعوق هدف زيادة التأييد الشعبى للولايات المتحدة داخل تلك الدولة. وإذا ما أدت الظروف العالمية المتغيرة والتقنية العسكرية المتقدمة إلى الحد من أهمية القاعدة بالنسبة للولايات المتحدة ، فإن هناك فرصة للتحرك صوب هدف لتحسين صورة الولايات المتحدة فى الخارج. وتظل هذه مجرد فرصة متاحة إلا إذا حدث تطور ما تلقائياً دون جهد من جانب الحكومة، كما يؤدى إدراك الفرصة المتاحة والحاجة إلى اتخاذ ما يؤدى إلى إدراكها إلى قيام تعارض ومشكلة بالنسبة للحكومة تصل إلى درجة التهديد. ويصبح الفشل فى إدراك الفرصة واغتنامها نوعاً من الحرمان.

إدراك المشكلة

قد يموت المريض بمرض ما إذا لم يتلق العلاج الصحيح، ومالم يتم فحص حالة المريض لا يعد المرض مشكلة بالنسبة لصاحبه؛ فالمرض لا يكون موضع اهتمام أو قلق ما لم يتم رصده، ومن ثم فلا تعارض بين الحالة التى يجب أن يكون عليها الفرد وبين حالته الصحية الراهنة. وقد ينطبق ذلك على الحكومات؛ فاشتراط وعى صاحب القرار السياسى بالتعارض بين الظروف التى يتمناها وبين الظروف القائمة يبرز مفهوما أساسيا آخر يحتاج إلى تحديد، وهو "إدراك المشكلة". والسمة الإنسانية التى تتمثل فى الانتباه والإدراك الانتقائى مسألة معروفة (تاجفيل ١٩٦٩، تاجويرى ١٩٦٩). فكل من الأفراد والمؤسسات تعمل بصورة عادية فى أوساط تحفل بما يثير الانتباه لدرجة استحالة توجيه الانتباه إلى كل شىء فى البيئة المحيطة. ومن ثم فالفرد أو المؤسسة يقوم بفرز عدد منها وربما معظمها ويتخير قليلا من الأشياء يوجه إليها انتباهه الواعى، وإدراك المثيرات المعنية أول خطوة تحليلية ضرورية للتعامل مع المشكلة.

إن الفشل فى إدراك مشكلة كبرى فى الوقت المناسب بالنسبة لأى كيان يتعامل مع المشكلات، سواء كان فرداً أو دولة أو حضارة، يعنى الحرمان الشديد أو ربما

الانهيار، ففى السنوات الأولى التى أعقبت الحرب العالمية الثانية كان البعض فى الحكومة الأمريكية يعتقد أن الاتحاد السوفيتى يمثل تهديدًا عسكريًا جسيمًا على حلفائنا الأوربيين والآسيويين، وفى النهاية على الولايات المتحدة نفسها. كانوا يخشون أن تفشل الديمقراطية الأمريكية فى اتخاذ التدابير اللازمة ، وأن تهمل الاستجابة للمشكلة فى الوقت المناسب بسبب افتقارها إلى الأسس القوية من الإعداد العسكرى فى وقت السلم. وكان الجدل داخل الحكومة حول مشروع مارشال ومنهج ترومان ومجلس الأمن القومى (الذى وضع خطوطًا عامة فى عهد ترومان لتطبيق سياسة الاحتواء الخارجى) يعكس القلق العميق لدى هؤلاء الأفراد وجهودهم لحشد الحكومة والمجتمع للاستجابة للتهديد المزعوم.(٢)

وفى السنوات الأخيرة قام آخرون بدق الأجراس من خطر الترسانة العسكرية الأمريكية الضخمة ومبرراتها النظرية (خاصة نظرية الردع النووى الإستراتيجى)، وقالوا إننا خلقنا مشكلة ذات حجم رهيب يمكن أن تدمر الحضارة؛ فيقول جوناثان شل مثلاً (١٩٨٢ : ٢١٧):

> «الآن وقد بررنا لأنفسنا بناء آلة الحرب النووية فإن الردع يشدنا إليه ويتيح لنا مهلة زمنية طويلة نسبيًا للبقاء على وجه الأرض ، إن حالفنا الحظ قبل أن يحدث الخطأ الإنسانى أو الآلى المحتوم فيمحونا من فوق الأرض محوًا».

إن من يدافعون أو يهاجمون مسارًا ما من مسارات العمل يخشون من فشل الحكومة فى إدراك المشكلات وفى اتخاذ التدابير التصحيحية فى الوقت المناسب. وبالنسبة للمؤسسات يتطلب إدراك المشكلة مزيدًا من التنسيق يفوق ما يحتاجه الأفراد؛ فللفرد ظروف معينة، أما المؤسسات فلا. فالتخصص وتوزيع العمل فى مؤسسة كبرى أو مجموعة من الهيئات (كتلك التى تتعامل عادة مع الشؤون الخارجية) تفصل وظائف إدراك المشكلة عن وظائف تنفيذ القرار والسياسات. ونجد أن المسئول السياسى فى السفارة أو المسئول العسكرى المساعد فى الميدان أو المحلل التابع

للمخابرات أو من يفاوض على الحد من التسلح غالبًا أول عضو بالحكومة يكون على وعى بالمشكلة. وفى أغلب الأحيان لاتكون لهذا المسئول سلطة حل المشكلة ، ويتحتم عليه أن يُبلِّغ رؤساءه فى المؤسسة التابع لها.

وتضم الدراسات التى أجريت على السياسة الخارجية العديد من المشكلات التى تم حصرها على هامش مؤسسة ما لتضيع أو تتعرض للاهمال أو تنحى جانبًا لوقت لاحق.[3] ولا يتأتى إدراك المشكلة على مستوى المؤسسة إلا عندما يبلغ الوعى بالمشكلة إلى من لديهم ما يكفى من الصلاحيات داخل المؤسسة لتقرير مدى الحاجة إلى التصرف واتخاذ سياسة ما إزاءها.

تحديد المشكلة

إن التفرقة بين إدراك المشكلة وبين تحديدها مفيد من الناحية التحليلية، وتحديد المشكلة يعنى تفسير مشكلة ما من جانب صاحب القرار السياسى. ويشير شنيدر (١٩٦٢) إلى هذا بعبارة «تحديد الموقف». وفى المحيط العملى فإن أى تفسير يجب على الأقل أن يتم فى وقت إدراك المشكلة. وهكذا يثور التساؤل حول سبب ضرورة فصل التحديد تحليليًا عن الإدراك. وهناك سببان على الأقل لهذا: أولاً إن تفسير مشكلة ما يتطلب وصف المقدمات والنتائج، ويصبح هذا شرطًا لوصف وسيلة التعامل مع المشكلة؛ فما الذى يتم تفسيره على أنه مصدر المشكلة أو الباعث عليها؟ الله؟ الطبيعة؟ دولة معادية؟ وما النتيجة أو التأثير؟ الموت؟ الطوفان؟ العدوان؟ وفى قلب العديد من المؤسسات نجد كفاءات مؤهلة للتعامل مع المشكلات ، ويفترض أن تكون على وعى بالربط بين المقدمات والنتائج. وكما يستطيع الصليب الأحمر أن يتعامل مع المشكلات التى تسببها كوارث الطبيعة وتؤثر نتائجها على الناس فى منطقة ما يمكن أيضًا لوكالة التنمية الدولية أن تتعامل مع مشكلات ترتبط بمراحل معينة من التنمية الاقتصادية.

وهناك فارق آخر بين إدراك المشكلة وتحديدها، وهو أن الإدراك ثابت فى حين أن التحديد - وهو المعنى المرتبط بالمشكلة - يعد نشطًا ومتغيرًا؛ فيمكن أن يتغير جذريًا فى غضون أشهر وربما أسابيع، بل خلال أيام أو ساعات. ومثل هذا التغيير الذى يطرأ على تحديد مشكلة ما يمكن أن ينتج إما بسبب تطور المشكلة ذاتها أو بسبب تغير مفاهيم صناع القرار السياسى وسبل إدراكهم للمشكلة.

نحن نعلم أن المشكلة الواحدة يمكن تحديدها بصور متباينة تباين الأفراد والهيئات والدول. ويتضح ذلك جليًا بصورة خاصة فى مجال السياسة الخارجية بسبب الاختلافات الثقافية والبواعث الحكومية على الحفاظ على غموض المؤشرات وخداعها والتلميحات المتباينة من مختلف أطراف الحكومة الواحدة (جرڤين، ١٩٧٦). فعلى سبيل المثال ما المعنى الذى ينبغى على الولايات المتحدة أن تفهمه من اكتشافها أن الاتحاد السوڤيتى يقوم بتوسيع حاويات الصواريخ العابرة للقارات؟ هل تعبر هذه التحركات ببساطة عن ضرورة ثقافية لبناء نظم أسلحة أكبر حجمًا؟ أم أنها محاولة استفزازية لحيازة القدرة على توجيه الضربة الأولى من خلال نشر صواريخ أكبر حجمًا ولها القدرة على تدمير الصواريخ الأرضية الأمريكية؟

يجب على المرء أن يفكر فى التفسيرات المتعددة من جانب الأفراد والهيئات على اختلافها، بل ربما يتباين تحديد المجموعة نفسها لجوانب مشكلة من المشكلات بمرور الوقت. يصور پيج (١٩٦٨) السرعة التى يتم بها تغير تفسير المشكلة فى دراسته لقرار إدارة ترومان بالدخول فى الحرب الكورية. بداية كان الرئيس ومستشاروه يظنون أن الكوريين الجنوبيين يمكن أن يعتمدوا على أنفسهم فى صد هذا الغزو. وفى أقل من أسبوع واحد كان موقفهم قد تغير جذريًا فيما يتعلق بالأثر المرتقب، وتحركت القوات البرية الأمريكية. وعلى النقيض من المثال الكورى فإن المشكلات يعاد تحديدها أحيانًا باختفائها من الوجود؛ فالقلق الأمريكى فى السبعينيات مثلاً بسبب الحاجة إلى مصادر بديلة للطاقة اختفى فى بداية الثمانينيات عندما انتهت إدارة ريجان إلى ضرورة أن يتولى المشكلة القطاع الخاص. فلم يجد أى من عناصر القطاع أى جانب اقتصادى فى تطوير مصادر جديدة للطاقة تنافس المصادر المتاحة حاليًا.

وفى غياب بحوث الحكومة والقطاع الخاص الرامية إلى إيجاد مصادر جديدة للطاقة، اختفت المشكلة من جدول الاهتمامات القومية أو حاليًا على الأقل.

واتجه الاهتمام إلى التعريفات ونتائجها؛ فالمهمة الأولى لمؤسسات السياسة الخارجية التعامل مع المشكلات، أى التعارض بين الظروف المثالية والواقعية والمحتملة، كما أن رصد المناخ الخارجى للمشكلات المحتملة للسياسة الخارجية يتطلب اعتبار المهام العديدة المرتبطة بمفاهيم إدراك المشكلة (إدراك المسئولين لوجود المشكلة) وتحديدها (تحديد معنى السبب والنتيجة المنتظرة). ويمكن فهم المؤسسات التى يفترض فيها القدرة على حل المشكلات من خلال دراسة بعض خصائصها الأساسية وربطها بالأفكار المرتبطة بمفهوم المشكلة.

خصائص المؤسسات

إذا كان معظم مسئولى السياسة الخارجية يقضون حياتهم الوظيفية فى العمل بالهيئات الحكومية، فليس من الغريب أن تؤثر سمات هذه الهيئات على نوعية المشكلات التى يتم إدراكها وكيفية تحديدها، وهذه ميزة ونقيصة فى آن معًا؛ فبالمقارنة بالأفراد الذين يعملون وحدهم أو فى مجموعات محدودة نجد أن من يعملون فى هيئات كبرى لديهم قدرة أفضل على "إدراك" المشكلة ولو أن التنسيق أمر مطلوب. ونظرًا للبنية الهرمية والمصالح المتضاربة فى الهيئات الكبرى ربما تواجه الإدارات البيروقراطية مصاعب أكبر مما يواجهه الأفراد المستقلين فى "تحديد" مشكلة تتعلق بالسياسة الخارجية. وعلى الرغم من ضرورة المهارات الإنسانية وتقنيات حل المشكلات بالنسبة للهيئات، تفشل فى مهمتها إذا كانت المشكلة غير عادية أو اذا كان التعامل الفعال معها يتطلب اتجاهًا مختلفًا تمامًا عن الاتجاهات التى سبق اتخاذها، وتزيد نقاط القوة ونقاط الضعف هذه وضوحًا عندما ينظر المرء بعين فاحصة إلى بعض سمات الهيئات الحكومية.

إعادة بناء المؤسسات وتغيير طاقمها

إن المشكلات قد تنجم عن تغيير المناخ الخارجي أو عن إعادة البناء الداخلي داخل آلة السياسة الخارجية للحكومة. وإعادة البناء تعني التفسير الجديد للمعلومات المتاحة من خلال إعادة التقييم، ما يتم بسبب تغيير مسئولي الهيئة أو إجراء تغييرات في مهامها وأسلوب عملها. ونتيجة للمهام الجديدة فإن الأفراد الذين يرون تفسيرات متباينة لنفس المعلومات المتاحة ربما يكتسبون فجأة سلطة جديدة تمكنهم من صياغة العمل الحكومي. ولاتتغير مواقف الأفراد وحدهم بل تتغير مواقف الهيئات أيضًا. فالتقنية والتغييرات التي تطرأ على الميزانية أو مراجعة مهام الهيئات قد تحدث تغييرًا في الهيئات وتؤثر على رؤية أعضائها للأمور.

في السنوات التي أعقبت تأسيس مجلس الأمن القومي عام ١٩٤٧ ظلت مهمة مساعد الرئيس لشئون الأمن القومي وهيئته قاصرة على التنسيق وحفظ السجلات. وبمرور الوقت تطورت مسئوليات هذا المستشار الرئاسي وهيئته. وعندما تولى هنري كيسنجر هذا المنصب كان الذي أجرى مشاورات سرية مع الصين لاستكشاف احتمالات إعادة العلاقات مع تلك الدولة وليس وزير الخارجية. وكما ورد في بداية هذه المقالة كانت هيئة مجلس الأمن القومي تحت إدارة ريجان تقوم بإدارة العمليات الخطيرة فيما وراء البحار في إيران وغيرها. وتعد مثل هذه التغيرات سواء للأفضل أو للأسوأ أمرًا محتومًا في بنية المؤسسات، وعندما أسندت الولايات المتحدة للبحرية مسئولية تشغيل الغواصات المزودة بالصواريخ النووية البالستية ذات القدرة على قطع آلاف الأميال اتسعت مهمة هذا الفرع من الجيش الأمريكي، ولم تؤد المهمة الجديدة إلى تغيير رؤية البحرية للمشكلات العالمية وحسب، بل أدت إلى التوتر بين البحرية والقوات الجوية وبين الملتزمين بمهامها التقليدية وبين من أسندت إليهم المسئوليات الجديدة داخل البحرية ذاتها.

وبطبيعة الحال يتغير طاقم السياسة الخارجية الأمريكية في أعقاب انتخاب رئيس جديد بين تعيينات بالمئات. وقد يكون التغيير مهما للغاية حين تتم الحركة بين إدارتين رئاسيتين ذات رؤى سياسية شديدة التباين. ويمكن القول إن المناخ الحقيقي

للسياسة الخارجية الأمريكية تغير قليلاً فيما بين الأشهر الأخيرة من ولاية كارتر والأشهر الأولى من رئاسة ريجان، لكن إدراك المشكلات وسبل معالجتها طرأ عليهما تغيير جذرى؛ فأعيد تفسير كل شيء من جانب طاقم الرئيس الجديد رونالد ريجان بدءاً من حقوق الإنسان إلى تركيب صواريخ إم إكس.

والمحصلة العامة أنه كلما أعادت مؤسسة من مؤسسات السياسة الخارجية تعيين طاقمها تزداد احتمالات إدراك مشكلات جديدة أو إعادة تحديد مشكلات أخرى قديمة، خاصة إذا تمت التعيينات الجديدة على نسق هرمى فى السلطة أو من خلال تجنيد طاقم جديد على المؤسسة. ومع ذلك فهناك استثناء مهم؛ فبينما يتعلم الطاقم الجديد مهام المنصب ونظام استرجاع المعلومات واستكشاف مجال غير مألوف بالنسبة للسياسة الخارجية فإنه قد يفقد بعض المعلومات أو أن يكون أقل قدرة على ربطها ببعضها البعض من جانب مسئول أقدم. وقد يؤدى أى تغيير طفيف فى الاتجاه أو أى تحول ضئيل فى موقف خارجي ما إلى تنبيه المسئول الخبير إلى وجود مشكلة. وهكذا فإن إعادة بناء المؤسسات قد يخلق عوائق تنجم عن عدم إدراك المشكلة. والرئيس الذى يتحتم عليه أن يعتمد على مؤسسات تمر بتغييرات كبرى فى طاقمها قد يعانى نتائج هذه التغييرات. لاحظ العديد من المراقبين أن محاولة غزو كوبا فى خليج الخنازير عام ١٩٦١ كان صدّق عليها مستشارو السياسة الخارجية الذين كانوا قد بدأوا لتوهم يتعلمون مهام وظائفهم الجديدة عندما تولى كيندى الرئاسة فى ذلك العام.

البحث الانتقائى والتفاضلى

والطريقة الأخرى لظهور المشكلات السياسية تتم من خلال تغييرات تتم فى المناخ الخارجى للمؤسسة: فيجب على مؤسسات السياسة الخارجية أن تتخذ إجراءات بحث روتينية لاكتشاف أية تغييرات ممكنة من هذا القبيل. ويجب على المؤسسات بطبيعتها أن تقوم بتنمية التخصص وتمييز الأدوار. فيضع

المتخصصون إجراءات معيارية للعمل لرصدها واستخدامها فى البحث فى دوائر اختصاصهم؛ ففى وزارة الخارجية مثلاً وكما فى معظم هيئات السياسة الخارجية الأخرى يتضمن التخصص تقسيم هيئات الموظفين إلى مزيج من الأفرع النوعية الجغرافية والوظيفية لتحديد قدرات البحث. كما يمكن تطوير أجهزة تهدف إلى رصد نوعيات خاصة من المواقف (من قبيل مركز اتصالات الأزمات وقوة برلين) واتخاذ إجراءات لنقل المعلومات (فيمكن مثلاً نقل البرقيات فى ظروف معينة وبأولوية خاصة أو اصدار التعليمات لضابط المراقبة لإيقاظ كبار الأفراد خلال الليل إذا وقع حادث).

وتنشأ المصاعب عن تركيز إجراءات البحث وقواعد اتخاذ القرار وإجراءات العمل المعيارية فى بحثها لمشكلات السياسة الخارجية المحتملة على بعض التلميحات أو على أنواع معينة من الإشارات دون غيرها. وهكذا يبرز السؤال التالى: وماذا عن المشكلات الخطيرة التى لا تتصف بالسمات التى تفرضها الإجراءات الروتينية للبحث المتخصص؟ فدائمًا ما تظهر تحديات رئيسة أمام مؤسسات السياسة الخارجية فى بحثها عن غير المتوقع، إلا أنها يمكن على الأقل أن تتجنب بعض أنواع التحيز الشائعة. ويقدم پول وكسلر (١٩٦٩: ٦٦٩-٦٧٠) قائمة بالأنماط المنتقاة لتركيز الانتباه تنطبق على المتخصصين البيروقراطيين والأفراد المستقلين على السواء:

١- يولى الفرد مزيداً من الاهتمام إلى المعلومات التى يتعامل معها.

٢ - يولى الفرد قليلاً من الاهتمام إلى الحقائق التى تتناقض مع أرائه.

٣- يولى الفرد مزيداً من الاهتمام إلى المعلومات المستقاة من مصادر موثوق بها.

٤ - يولى الفرد مزيداً من الاهتمام إلى المعلومات التى يتصرف على أساسها بسبب اهتمام الآخرين بها.

٥ - يوجه الفرد انتباهه إلى المعلومات التى تتناول تصرفات قام بها فعلاً، أى أن التصرف يؤدى إلى الالتزام.[٤]

وإذا أمعنا النظر فى نتائج البند الثالث نجد أن المسئولين السياسيين فى أية سفارة أمريكية يجدون سهولة فى الاتصال بقادة الدولة التى يقيمون بها ممن تربطهم بالولايات المتحدة علاقات ودية (وربما يتحدثون الإنجليزية)، إلا أن الاعتماد بصورة أساسية على مثل هذه المصادر ربما أدى إلى إضفاء قدر من التحيز على فهمهم للأحداث، ويمكن الاستعانة بهذه الميول الطبيعية التى نتحلى بها جميعًا فى الحد من تأثير الانتباه الانتقائى. أما مسئولو المؤسسات فيجب عليهم أن يقدروا الاحتمالات ويحذروا من آثارها، ما لا يحدث دائمًا.

الاتصال الداخلى

ومن النتائج الأخرى للتخصص فى الأدوار الإدارية والتفرقة بين المهام الفصل بين الأفراد والوحدات المشاركة فى البحث والأنشطة المخابراتية فيما يتعلق باتخاذ إجراء ما إزاء مشكلة ما. وإذا فشلت الاتصالات الداخلية بين أول من يدرك وجود المشكلة وبين الفرد صاحب السلطة لأى سبب من الأسباب فإن سلوك المؤسسة لا يعكس اكتشاف المشكلة. بعبارة أخرى يمكن القول إن المؤسسة لم تدرك المشكلة أصلاً، ومن ثم فإن السمة المهمة لدى أية هيئة سرعة ودقة نظامها الداخلى للمعلومات والاتصالات، إلا أن الاتصال بين أطراف هيئة ما يمكن أن تكون قاصرة لأسباب عدة. فقد تؤدى الحاجة إلى الأمن وحماية المعلومات الحساسة إلى إعاقة انسياب المعلومات وكذلك الصراع على السلطة الإدارية، ما ينطبق عليه القول المأثور «المعرفة قوة». وإذا كانت المشكلة السياسية الخارجية أكبر حجمًا من أن تسعها وحدة إدارية واحدة، بل تتداخل فيها عدة وحدات؛ فقد يصبح الاتصال بطيئًا (خاصة إذا كانت الوحدات المعنية لم تألف التعامل مع بعضها البعض). ومع أن تكنولوجيا الاتصال الحديثة يمكن استخدامها فى تيسير المشكلة، فإنها قد توهم بتبادل المعلومات حين لا يكون هناك شىء قد حدث. وتتعلق هذه القضايا بالفشل فى تقديم المعلومات فى التوقيت والمكان اللازمين، لكن هناك مشكلة وجود وفرة فى المعلومات عن وفرة من المشكلات، مما يؤدى إلى التراكم.

تراكم المشكلات

إن الفشل فى إدراك المشكلة قد ينجم لا عن ضعف فى نظام الاتصال الداخلى فى مؤسسات السياسة الخارجية فقط، بل أيضًا عن تراكم القرارات على كل المستويات السياسية المتوسطة والعليا فى المؤسسة. وتشير الدراسات إلى تراكم القرارات على صناع القرار السياسى على هذا المستوى الحكومى. ويمكن القول إنه كلما زادت قاعدة السلطة فى بنية المؤسسة وازداد كم السلطات زادت احتمالات إدراك المشكلات الخارجية شريطة نجاح تشغيل نظام الاتصال الداخلى. وتنشأ المصاعب فى مثل هذا النسق حين يكون من الواجب إضافة المعلومات التى تم جمعها والتحليلات التى تمت إلى المؤسسة فتتحول إلى مجرد جزء من البيانات التى تتراكم على عاتق عدد قليل من المسئولين على مستوى رفيع.

هناك كلمة تحذير مطلوبة فيما يتعلق بنتائج تراكم عملية إدارة المشكلات. ففى سبيل اقتناص مكان فى جدول الأعمال المزدحم لدى كبار أصحاب القرار ربما حاول المسئولون على مستوى أدنى أن يحشدوا تأييد أطراف أخرى حكومية والإعلام والجمهور، بل دول أجنبية أيضا. وفى خلال حشد هذا التأييد ربما أصيبت عملية تحديد المشكلة بالتشوه. والنتائج المستقبلية للفشل فى معالجة القضية غالبًا ما تتعرض للمبالغة فى سبيل جذب الانتباه، وهذه قضية تستحق التحليل بصورة مستقلة وليس كمجرد مسألة نقص معلومات أو تراكم اتصالى، بل كنموذج لتشوه المعلومات.

الاستجابة للضغوط الجماهيرية

لماذا تؤدى الحملات الجماهيرية الهادفة إلى حشد التأييد فى معالجة مشكلة من المشكلات إلى تشوه إدراك المشكلة؟ ربما كان هناك سببان: أولاً، إذا شئت أن تحرك الناس فعليك أن تقنعهم بأن مصالحهم الحيوية معرضة للتأثر. وربما كانت صياغة إحدى قضايا السياسة الخارجية فى صورة تجذب التأييد الجماهيرى تتطلب ربط القضية بدرجة عالية من الخطورة كنشوب الحرب أو وقوع خسائر اقتصادية فادحة

أو تحرك العسكرية الشيوعية أو رفع الضرائب أو احتمال فرض التجنيد العسكرى الإجبارى. وقد يتعرض تحديد المشكلة للتشوه فى عملية ربط القضية بمسألة تثير الاهتمام بصورة واسعة. ثانيًا، إن الوصول إلى الملايين من الناس يحتاج إلى استخدام وسائل الإعلام، خاصة الإذاعة والتلفزيون. ولما كان ينبغى للأخبار الجديدة أن تكون مختصرة وجذابة فإن وسائل الإعلام المكثف قد تلعب دور قوة ضاغطة أخرى لتهوين جوانب معينة من القضية وتهويل جوانب أخرى. والنتيجة فرض قيد جديد على قدرة الحكومة على تحديد المشكلة تحديداً دقيقًا، وقد يؤدى التدخل الشعبى إلى زيادة احتمالات التوصل إلى اتفاق سريع حول أى تحديد للمشكلة.

وتبحث مؤسسات السياسة الخارجية والهيئات المنبثقة عنها عن الدوائر الشعبية التى تؤيد رؤاها وزاوية تفسيرها للمشكلات السياسية. ويمكن لهؤلاء الأنصار أن يضموا ممثلين إعلاميين وجماعات ضغط وحشد بل ربما يشملون حكومات أجنبية أيضًا. فعندما يضع الكونجرس الأمريكى قيوداً على المساعدات العسكرية للكونترا الذين يقاتلون القوات الحكومية بنيكاراجوا يسعى أعضاء مجلس الأمن القومى إلى الحصول على دعم مالى من جماعات خاصة وحكومات أجنبية صديقة. ومن أخطار هذه التصرفات احتمال وجود التزامات مستقبلية فى مقابل مثل هذا الدعم أو الميل إلى صياغة المشكلة بصورة توافق مصالح من يقدمون مثل هذا الدعم.

أهداف المؤسسات

فى مستهل هذه المقالة تم وصف المشكلة بأنها تتضمن أهدافًا وشروطًا لها أولوية، والأهداف هنا قد تكون رسمية أو غير رسمية. ويؤدى بنا هذا إلى سمة أخيرة من سمات المؤسسات. وأثبتت كثير من الدراسات المتعلقة بالمؤسسات البيروقراطية أن المؤسسات والإدارات التى تتكون منها غالبًا ما تختلف فى الأهداف والمهام؛ فإذا رأى الأفراد أن ترقياتهم ونجاحهم العملى والوظيفى يتوقف على قدر نجاحهم فى إداراتهم أو مؤسساتهم الخاصة، فمن الطبيعى أن يسعوا إلى دفع أهداف وحداتهم

البيروقراطية إلى الأمام. والنتيجة، ميل راسخ لدى هؤلاء الأفراد فى مختلف الهيئات إلى تفسير المشكلات بما يتفق وأهداف مؤسساتهم ومهامها الخاصة.

تتم هذه العملية فى قلب السياسة البيروقراطية وتجعل مهمة التوصل إلى الإجماع داخل الحكومة حول الأهداف والأولويات الخاصة أمرًا صعبًا ما لم تتدخل عوامل أخرى (كتعبير الرئيس عن ميل خاص إلى مسألة ما). ولتسهيل التوصل إلى اتفاق، ربما تم تحديد الأهداف بصورة تفتقر إلى الدقة وتتجاهل التناقضات القائمة بينها، إضافة إلى أنه بمجرد تحقيق الإجماع على الأهداف وتحديد المشكلة داخل مؤسسة ما يصيب الجمود أية مراجعة قد تكون ضرورية للتحديد. وهكذا يتطور تحديد المشكلة تدريجيًا بالنسبة للمؤسسات أكثر منه بالنسبة للأفراد. وربما كانت هناك استثناءات تحدث عندما يتم تغيير رأس مؤسسة ما بصورة مفاجئة أو حين تتولى الإدارة رئاسة جديدة أو حين ينهار تحالف سيطر تفسيره للمشكلة على الساحة.

مشكلات ما بعد الحرب الباردة

تأثرت معظم المؤسسات الأمريكية المعنية برصد مشكلات الشئون الخارجية بالحرب الباردة بصورة كبيرة طوال الفترة التى أعقبت نهاية الحرب العالمية الثانية. فكان العداء السافر بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى يصوغ المشكلات التى تم إدراكها والطرق التى تحددت بها. وحتى القضايا التى سبق تفسيرها فى فترات مختلفة وبطرق مختلفة تمامًا تم تحديدها على أنها مشكلات الحرب الباردة من قبيل نهاية الاستعمار وظهور القوى القومية وجهود التنمية الاقتصادية فى العالم الثالث والابتكارات القومية فى العلوم والتقنيات.

لا تعد كل مشكلة من توابع الحرب الباردة بطبيعة الحال، إلا أن ميزانيات الهيئات الكبرى ومدة مناصب الرؤساء والمسئولين ومناقشات السياسة الخارجية فى الكونجرس ووسائل الإعلام كلها تشير إلى ظهور إطار الحرب الباردة فى إدراك مشكلات السياسة الخارجية الأمريكية وفهمها وتحديدها.

مما لا شك فيه أن المشكلات السياسية والعسكرية الناجمة عن الصراع بين الشيوعية وقوى الغرب لم تختف، بل الحقيقة أن بعضًا من هذه المشكلات قد يصبح أكثر حدة فى المستقبل؛ فربما ينشأ اتجاه مطرد من جانب الاتحاد السوفيتى للتورط فى صراعات تبعد كثيراً عن حدوده. ولعل السوفييت أصبحوا أقل استعداداً لتقديم تنازلات بهدف تفادى نشوب مواجهة نووية عما كانوا إبان أزمة الصواريخ الكوبية فى سنة ١٩٦٢. وربما كان أصعب الجوانب بالنسبة للولايات المتحدة فقدانها للتفوق الواضح بالمقارنة بالاتحاد السوفيتى فى مجالات عديدة من التقنية العسكرية والقوى النووية؛ ففى معظم فترة الحرب الباردة تمتعت الولايات المتحدة بسيادة بلا منازع، ولو فى مجال الأسلحة النووية والتقنية العسكرية، إلا أن هناك تحولاً جذريًا حدث بتقدم العسكرية السوفيتية وتحولات القدرات التدميرية التى نزعت من مفهوم التفوق النووى معناه المفيد. وحتى إذا لم يؤد فقدان الغرب لسيادته العسكرية الواضحة إلى قيام مشكلات فى بعض المجالات، وحتى إذا قُدر للسوفييت أن يمارسوا قدراً من ضبط النفس فإن التحالفات الأمريكية التى تطورت نتيجة للحرب الباردة قد تواصل تفسيرها للمشكلات فى إطار الحرب الباردة، ومثل هذا التحديد للمشكلة يتناسب مع احتياجات وتجارب العديد من الأفراد والهيئات. ومما يؤسف له أن معظم المشكلات فى إطار الحرب الباردة سيظل قويًا.

وإذا لاحظنا هذا الاتجاه المستمر نحو الحرب الباردة ، فإن علينا أن ندرك أن العديد من الأفراد داخل حلبة السياسة الخارجية الأمريكية أو خارجها يرجعون المشكلات التى يعجزون عن فهمها إلى الحرب الباردة وصراعاتها. وحتى لو استمرت المشكلات مع الاتحاد السوفيتى فى كونها موضع الاهتمام الأول بالنسبة للولايات المتحدة فإنها لن تسيطر على جدول أعمالها فى السياسة الخارجية إلا إذا تجاهلت الولايات المتحدة التحديات الضاغطة والعاجلة الأخرى. ولنرجع إلى المشكلة التى بدأ بها هذا المقال مرة أخرى فنقول إن صراع إدارة ريجان لتقرير مستقبل العلاقات الأمريكية مع إيران ولصياغة إستراتيجية لإطلاق سراح الرهائن الأمريكيين لا يجد له مكانًا على قائمة الحرب الباردة أو منظورها، فالحكومة الإيرانية التى تمتد جذورها فى أعماق المفاهيم الأصولية للإسلام تنظر إلى كل من الولايات المتحدة والاتحاد

السوفيتى نظرة احتقار، كما أن من يحتجزون الرهائن الأمريكيين بلبنان لا ينتمون إلى دولة وتنبع بواعثهم من مشكلات وقضايا فى الشرق الأوسط وليس من الشيوعية.

ويحذر بعض المراقبين من ظهور مشكلات تبدو أبعد كثيراً عن القضايا السياسية والعسكرية التقليدية المألوفة فى فترة الحرب الباردة، وهناك دراسة تمت لصالح "لجنة التنظيم الحكومى لإدارة السياسة الخارجية" (والتى تعرف اختصاراً باسم "لجنة مورفى") وحددت ثمانى مشكلات عالمية ساخنة يمكن أن تكون لها تأثيرات عكسية كبرى على الولايات المتحدة وبقية دول العالم بعد عام ٢٠٠٠ إذا لم تتم معالجتها قبل ذلك. وكانت هذه المشكلات التى اتصلت جميعها بالبيئة العالمية تلوث المحيطات والغلاف الجوى والتغيرات المناخية والأقمار الصناعية الخاصة برصد الموارد وقوانين أقمار الاتصالات والمفاعلات النووية والغذاء والزيادة السكانية (Keohane & Nye, 1975). ونظراً للتوجه البيئى لهذه القائمة من المشكلات، استبعاد المشكلات الاقتصادية، إلا أن المشكلات الاقتصادية التى تتراوح بين العجز التجارى والتضخم وبين الدعوة إلى إقامة نظام اقتصادى دولى جديد، توضح وتنبئ بظهور مشكلات سياسية خارجية حادة لا علاقة لها تقريبًا بالحرب الباردة.

ومن منظور مختلف إلى حد ما يقدم ميساروفتش وبستل (١٩٧٤) مجموعة من الأزمات غير المسبوقة ظهرت فى الانفجار السكانى والطاقة والمواد الخام والتلوث نتيجة للنمو العشوائى والمطرد لتبادل الاعتماد. ومن منظور مختلف آخر نجد أن صياغة الاقتصاد العالمى فى الربع قرن القادم تضم أكبر تحدى يواجه الحضارة الصناعية منذ بدأت فى الظهور قبل قرنين من الزمان (Rostow, 1978) .

إن الزمن وحده كفيل بأن يبين ما إذا كان كل من كوهين وناى (١٩٧٥) وميساروفتش وبستل (١٩٧٤) وروستو (١٩٧٨) وغيرهم من أصحاب التنبؤات حددوا بصورة أدق مجموعة من المشكلات السياسية الخارجية إلحاحًا فى المستقبل. ولما كان ما يعنينا إدراك التحديات الدولية الجديدة وتحديدها فإن المشكلات الخاصة التى عرض لها أفراد آخرون تحتل بالنسبة لنا أهمية أدنى من التحول الواضح عما يبدو وكأنه من مشكلات الحرب الباردة. إذا كان هناك احتمال لظهور مشكلات تهدد

رفاهية الولايات المتحدة فى التسعينيات ؛ فكيف ستؤثر سمات الموقف والاختصاصات الإدارية على إدراكها وتحديدها بصورة موفقة؟

تفاعلات السمات الإدارية

إن مدى قدرة مؤسسات السياسة الخارجية على مواجهة تحديات المستقبل تتوقف لا على السمات الإدارية التى أشرنا إليها وحسب، بل على طبيعة المواقف التى تواجهها كذلك: فهل تختلف فى أية جوانب مهمة عن المواقف التى تتعامل معها هيئات السياسة الخارجية لمدة تربو على أربعة عقود؟ فإذا نظرنا إلى مثل هذه السمات، كالتهديد والفرص السانحة والتعقيد والوعى وتوقيت القرار نأخذ انطباعًا بأن العديد من المواقف المستقبلية قد تختلف فى طبيعتها عن مواقف الماضى.

أما بالنسبة للتهديدات المستقبلية فربما تم توجيهها لا نحو البقاء المادى (من خلال الحرب) وحسب بل نحو العديد من الكيانات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، بل ربما نحو نظم بيئية أيضًا، وربما نشأت التهديدات والفرص عن مصادر تختلف عن تلك التى ألفنا التعامل معها، وربما ضمت خصومًا معروفين وعناصر غير حكومية كالإرهابيين والشركات متعددة الجنسيات والشعوب التى ليست لها أرض قومية، وتنشأ بصورة عامة عن التفاعل الإنسانى مع الطبيعة.

ويمكن تفسير التعقيد على أنه تفاعل بين المتطلبات المتفاعلة الناجمة عن مشكلة ما وبين قدرات القائمين على حل المشكلات. ويمكن أن نتوقع تحول الجانب المشكل من هذه المعادلة إلى مزيد من التعقيد فى جوانب عديدة. أولاً، يمكن لنمو الاعتماد المتبادل بين النظم الاجتماعية والاقتصادية الدولية أن يعرقل محاولات الحل من خلال ضرورة التنسيق بين عدد من الوحدات والهيئات المنفصلة سياسيًا داخل الولايات المتحدة وخارجها. وهذه الوحدات خارج الولايات المتحدة لا تخضع بالضرورة لنفوذ الحكومة الأمريكية وضغوطها، وربما أدى الاعتماد المتبادل إلى زيادة الاحتمالات بأن يكون لحلول المشكلات تأثيرات ثانوية غير متوقعة تثير مشكلات جديدة أو تعرقل معالجة

المشكلات الأصلية. وما يمكن أن يربك عملية رصد مثل هذه المشكلات انهيار فكرة المقدمات والنتائج. والمصدر الثانى للتعقيد قد ينجم عن زيادة احتمالات ظهور العديد من المشكلات الملحة فى وقت واحد. ويشير بلات (١٩٦٩: ١١١٦) إلى هذه المشكلة بقوله: «إن ما يجعل كل أزماتنا ذات سمة أخطر أن كلاً منها تأتى فوق الأخرى». فالتركيز على إحداها قد يشتت الانتباه عن غيرها.

كما أن الوعى بالمشكلات يؤثر على الجانب الآخر من معادلة التعقيد، وهى قدرة الهيئات المعنية بالسياسة الخارجية على التعامل مع هذه المشكلات؛ ففى أزمات كتلك التى حدثت حول سور برلين مثلاً اكتسبت الولايات المتحدة شيئًا من الخبرة ببعض السمات الخاصة بالمشكلة وببعض سمات الخصم. وما كان هذا الوعى العام ليحول دون حدوث مفاجأة تكتيكية فى أية أزمة، لكنها كانت تيسر على صناع القرار السياسى الأمريكيين الإلمام بالمشكلة وتحديدها فى سياق الحرب الباردة وقتما تظهر أزمة من الأزمات بصورة مفاجئة. ومن المصاعب التى تواجه صناع القرار فى حقبة تتسم بظهور مشكلات سياسية خارجية جديدة غياب الخبرة بهذه المشكلات وبمؤشراتها وعلامات الخطر فيها.

إن كثرة من مشكلات الحرب الباردة – كما الحال فى أزمة الصواريخ الكوبية أو غزو كوريا الجنوبية – ظهرت كأزمات كان توقيت القرار فيها قصيراً للغاية. وعلى الرغم من قدرة المرء على تصور نشوب مواجهة نووية مستقبلية ما يقل فيها وقت اتخاذ القرار الى أقل من الثلاثين دقيقة اللازمة لوصول الصواريخ النووية عابرة القارات إلى أهدافها، فإن مشكلات الحرب الباردة الماضية ربما تكون أرست حدوداً لأوقات اتخاذ القرار القصيرة التى لا يحتمل تخطيها فى الأغلبية العظمى من التحديات الجديدة. والحقيقة أن بعضًا من المشكلات الحديثة قد تتسم بعكس ذلك فى أنها قد تتيح مهلة طويلة قبل أن تتحول إلى خطر جسيم (ومثال ذلك مشكلة تلوث المحيطات). ومع ذلك فإن الوقت الذى لابد أن يبدأ فيه التصرف لدرء أو معالجة مشكلة لها خطرها قد يسبق الوقت الذى يكون فيه الخطر الماحق فات.[٥]

كانت الفقرات السابقة محاولة لتصوير الطبيعة المحتملة لخصائص المشكلات الآنية التى تختلف عن تلك التى سادت الفكر الأمريكى إبان الحرب الباردة. وإذا افترضنا أن مثل هذه النوعيات المختلفة من المشكلات قد تصبح ذات أهمية أكبر بالنسبة للسياسة الخارجية الأمريكية كيف إذن ستؤثر الخصائص الإدارية والتنظيمية التى سبق تحديدها على مدى إدراك مثل هذه المشكلات الجديدة وتحديدها؟

ولعل أخطر السمات الإدارية ما يتصل بعمليات البحث الانتقائى للإدارات المعنية. وقد اقترحنا أن الإدارات الحكومية مثلها مثل الأفراد،يجب أن تتصف بالانتقائية فى المجالات التى تبحث فيها. وقدمت الحرب الباردة إطاراً كان لمدة أربعين عامًا يمثل بنية تشير إلى ما يمكن لإدارات السياسة الخارجية الحكومية الأمريكية أن ترصده. وقد تتعرض الإجراءات البحثية والعمليات التفسيرية للخلل، فلا توجه أنشطة الرصد إلى المواقف التى يمكن أن تمثل أنواعًا جديدة من المخاطر أو الفرص ولا تفرض تعريفًا غير مناسب للحرب الباردة على مشكلة من المشكلات.

وقد تساعد إعادة البناء الإدارى التى تميز إدارات السياسة الخارجية على الإسراع بتدهور إطار الحرب الباردة بتولى رجال جدد لمقاليد المناصب الكبرى. وهناك جانب مظلم يجب أن يؤخذ فى الاعتبار. فإذا كانت المشكلات السياسية الخارجية المستقبلية تحتاج إلى قدر من الاهتمام يفوق ما تتطلبه الأزمة سعيًا إلى تفادى الآثار العكسية الحرجة. فالقيادة التى تتوقع الاستمرار فى منصبها ولو لعدة سنوات قد لا تجد فى توجيه الاهتمام إليها أمراً مرغوبًا أو محتملاً من الناحية السياسية. وقد تؤدى التغييرات المتوالية للقيادة السياسية إلى عرقلة قيام تحالفات تشترك فى تعريفها للمشكلة.

إن العديد من هيئات الحكومة الأمريكية تشارك فى اتخاذ القرارات السياسية الخارجية؛ إلا أن الحرب الباردة أعطت سطوة لبعض الهيئات ومنها وزارتا الخارجية والدفاع وهيئة الأركان المشتركة ووكالة المخابرات المركزية ووكالة التنمية الدولية والإدارات التابعة لها وهيئة مجلس الأمن القومى. وتطورت قنوات الاتصال الثابتة

وعمليات التطهير ومجموعات العمل المشترك بين الهيئات بصورة تدريجية. وفى مواجهة نوعيات مختلفة من المشكلات قد لا تكون قنوات الاتصال الداخلية بين هذه الهيئات أنسب القنوات ولا أنسب الهيئات. وقد لا تكون هناك قائمة فى الوقت الحاضر يوجه إليها الاتهام برصد مجموعة من المشكلات المستقبلية. وحتى إذا شاركت إحدى الهيئات فى مثل هذا الرصد، فقد يكون من غير الواضح من المسئول عن عملية التقويم والاتصال، سواء كانت مشكلة من المشكلات تتطلب مزيداً من الاهتمام على جدول أعمال احدى الهيئات أم لا؛ فالاتصال الداخلى قد يحتاج إلى مزيد من المتابعة.

وماذا نقول عن زيادة أحمال المشكلات؟ إن أى إدارى متمكن قد يستهلك بعدة طرق؛ فإذا كانت المشكلات غير مألوفة أو معقدة فقد يستغرق الاتفاق حول تحديدها وقتًا أطول لصياغة رد الفعل المقبول. ومن المشكلات ما يحتاج إلى أن «يُترك معلقًا». وإذا صح كلام بلات (١٩٦٩)، فإن التحدى المتزايد لا يتقصر على أنواع مختلفة من المشكلات، بل يشمل مزيداً من المشكلات التى تحدث فى وقت واحد.

إن التعامل مع نوع ما من المشكلات فى مجال الشئون الخارجية قد أصبح جزءاً من مهام أو أهداف إدارات معينة من إدارات السياسية الخارجية. وتبدأ المصاعب حين تنظر هيئة من الهيئات إلى مشكلة محددة فلا تعتبرها من صلب مهامها أو أهدافها. وهناك احتمال حقيقى ألا تبدى أى من إدارات السياسة الخارجية الأمريكية أى اهتمام حقيقى ببعض المشكلات المستقبلية المرتقبة.

النتائج

إن قضية إيران والكونترا التى نوقشت فى بداية هذا المقال تقدم أرضية للعديد من النتائج الملحوظة، أولها أن المشكلة تمثل حالة انتقالية من المواجهات السياسية العسكرية الكلاسيكية للحرب إلى مواجهات ذات طبيعة مختلفة قد تواجهها الولايات المتحدة بصورة مطردة فى المستقبل؛ فبعض السمات المألوفة القديمة كانت ماثلة خاصة فيما يتعلق بالبعد الخاص بأمريكا الوسطى من القضية والذى تلقت فيه القوات

العسكرية المعارضة دعمًا من قوة عظمى تؤيدهم. وتبدو المشكلة مختلفة بطرق أخرى. فلم تكن بعض العناصر حكومات قومية (كالجماعات التى احتجزت الرهائن الأمريكيين بلبنان) وبعض العناصر لم تكن متحالفة مع أى من الجانبين فى الحرب الباردة (كإيران). وكانت النتائج تتوقف كثيراً على أطراف ثالثة تربطها بالولايات المتحدة علاقات وطيدة ومعقدة (كإسرائيل وكوستاريكا وهندوراس). كما أن ديناميات القضية تتضمن بعض القضايا التى لا تكاد تتصل مباشرة بالصراع الأمريكى السوفيتى (كالحرب العراقية الإيرانية ورغبة الفلسطينيين فى الحصول على وطن قومى).

ثانيًا، إن القصة تصور بصورة درامية ما يمكن أن يحدث لتحديد نطاق مشكلة عندما لا تستطيع الحكومة أن تتفق حول الأهداف؛ فتحولت مسائل إطلاق سراح الرهائن وتقديم العون لقوات الكونترا وتحسين العلاقات مع إيران إلى أهداف متنافسة. وازداد الأمر صعوبة بالخلاف حول المقدمات والنتائج (فهل كانت إيران مثلاً تستطيع أن تتدخل فى إطلاق سراح الرهائن؟).

ثالثا، إن القضية تؤكد على العلاقات المتبادلة بين الرئيس والإدارات الحكومية. فتبدأ لجنة تاور (تاور ومسكى وسكوكروفت: ١٩٨٧: ٨٩) توصياتها بالإشارة إلى مصدر تجديد السياسة الخارجية ومصدر مقاومة التغيير:

> «إن التجديد السياسى وإبداع الرئيس يواجه مقاومة طبيعية من جانب الوزارات التنفيذية ... ولعل الالتفاف حول الوزارات واستغلال مستشار الأمن القومى وهيئة موظفى مجلس الأمن القومى فى تنفيذ السياسات يحرم الرئيس مما تتمتع به الوزارات من خبرات وقدرات. وعلى الرئيس أن ينفذ السياسات من خلالها، إلا أن مديرى الهيئات يجب أن يضمنوا تنفيذ سياسات الرئيس بصورة فعالة».

ونرى هنا ملامح الأزمة التى يستكشفها هذا المقال؛ فيمكن أن تبدى الإدارات الحكومية مقاومتها للتغيير، وقد تفشل فى رؤية مشكلات جديدة، وقد تفشل فى تنفيذ

السياسات تنفيذاً فعالاً للأسباب التى ناقشناها، ولكن إذا لجأ الرئيس نتيجة للإحباط إلى تجاهلها وإلى تنفيذ سياساته دون عون منها فقد يقع فى أخطاء جسيمة.

ويمكن القول إن الصورة التى رسمت ملامحها فى هذا المقال تبالغ فى تصوير القيود والمصاعب القائمة فى معالجة المشكلة فى صنع القرار السياسى الخارجى، ما يتمناه المؤلف، ولكن ربما كان الأمر يحتاج إلى أكثر من الأمانى للتأكد من أن تفاعل المواقف الجديدة والإجراءات الإدارية الروتينية القديمة لا تعرقل إدراك المشكلات وتحديدها، وهما ما يجب وضعه ضمن جدول الأعمال القومى الأمريكى وكذلك ضمن جدول أعمال الحكومات الأخرى والعناصر العالمية. أما تجنب هذه الشراك والمآزق، فيجر فى أثره تعديل القدرات الأمريكية لكى تفى بمتطلبات السياسة الخارجية فى التسعينيات وما بعدها.

ربما كان هناك ما يغرى البعض بأن يرى فى الإحلال والتبديل حلاً؛ فيمكن القول إن الحكومة يجب أن تتحول عن إطار الصراع بين الشرق والغرب لتركز جهدها على الصراع بين الشمال والجنوب، وعن الهيئات المعنية بالقدرة العسكرية إلى تلك المعنية بالقدرة الاقتصادية، وعن معالجة الأزمات إلى التخطيط طويل المدى. وتشير كل الشواهد إلى أن مثل هذه المساعى الرامية "لإعادة توزيع" ردود الأفعال لن يكون كافياً ولا مناسباً. وربما ادعى بعض المراقبين الحريصين أن عدداً من المشكلات القديمة تم حلها أو توارت، إلا أن الحكومة الأمريكية لاتزال ملزمة بتوجيه اهتمامها إلى مثل هذه المشكلات. وعلى الرغم من سعى مصادر مختلفة إلى التهويل فى حجم القضايا الناشئة فى الوقت الحاضر، فإن قلة من الأفراد والجماعات المسؤولة تزعم أن لديها رؤى واضحة وأكيدة عن الصورة التى سيكون عليها طابور المشكلات السياسية الخارجية فى المستقبل. وهكذا فهناك حساسية أكبر تجاه ما هو غير عادى فى الشؤون الدولية وفى المناخ الدولى، وتبدو كشعار للرصد دون الانغلاق على المشكلات الجديدة كبديل.

وإذا ذهبنا إلى ما وراء الاهتمام بأشكال مختلفة من النشاط؛ فقد يحتاج المسؤولون عن السياسة الخارجية وعن إدارة الحكومة بصورة عامة إلى مزيد من

التوجه إلى استكشاف بعض أنماط جديدة من التنظيم الاجتماعى لإدراك ومعالجة جماعية للمشكلات. ويرى مكنيل (١٩٦٣) أن الحضارات بدأت فى الظهور عندما قام البشر بتطوير مهارات إدارية وبيروقراطية بدائية. وإذا كان علينا أن نتجنب مستقبلاً مظلمًا فإن علينا أن نوجه المزيد من الموارد لتصميم أنماط جديدة من الإدراك والمعالجة الكلية للمشكلات.

هوامش

(١) هناك دراسة نفسية واجتماعية للاعتقاد الخطأ بالأحداث وأثرها المتوقع فى Fistinger, Schachter, Reicken (1956) وفى النظرية الإدارية قام تومسن بتحديد أنشطة تم القيام بها على أساس عقائد جماعية عن علاقات الأسباب بالنتائج سواء كانت المعتقدات الجماعية للإدارة الحكومية صحيحة أو لا. وكان سوء إدراك السياسة الدولية من القضايا الكبرى لدى جرفيس (١٩٧٦).

(٢) هناك توثيق جيد لمهمة حشد التأييد فى حالة مشروع مارشال فى دراسة قام بها جونز (١٩٥٥)، وفى حالة نهج ترومان فى دراسة قام بها جارتس (١٩٧٢)، وفى حالة مجلس الأمن القومى الـ ٦٨ فى دراسة قام بها هاموند (١٩٦٢).

(٣) انظر Wohistetter, 1962

(٤) يمكن رسم خطوط إدارية موازية لعبارات پول وكسلر (١٩٦٦) عن الإدراك الانتقائى للأفراد. فتصور تلك الأمثلة: أ. إدارة تهتم بالمعلومات المتصلة بذاتها أو بمهامها، ب. إدارة تولى اهتماماً أقل - أو تسعى إلى إنكار أو تبديل- المعلومات التى تتعارض مع أهدافها أو تتحدى سلوكها الأولى.

(٥) انظر Nye & Koehane, 1962 فى مناقشتهما للمشكلات التى يريانها ضرورية ، وتحتاج إلى مزيد من الاهتمام العاجل إذا كانت هناك رغبة فى تفادى الآثار العكسية فيما بين ٢٠٠١ و٢٠٢٠.

الفصل العشرون

دور القادة والقيادة فى رسم السياسة الخارجية الأمريكية

مارجريت هرمان

إننا حين نفكر فى القادة الذين يساعدون على صياغة السياسة الخارجية الأمريكية فى القرن العشرين ترد على خواطرنا أسماء من قبيل ولسون وهارى ترومان وفرنكلن روزفلت وهنرى كيسنجر وجون فوستر دولز وسيروس ڤانس ووليام فولبرايت وريتشارد هلمز وكلارك كليفورد ودوجلاس مكارثر وروبرت مكنمارا وجورج مارشال. ومن هؤلاء من كانوا رؤساء ووزراء خارجية ودفاع ومديرين لوكالة المخابرات المركزية ومستشارين رئاسيين ونواب برلمانيين وقواد عسكريين. كانوا جميعًا جزءًا من آلة السياسة الخارجية الأمريكية، وكانوا كلهم يقودون مجموعات وإدارات لها نصيبها فى صياغة قرارات السياسة الخارجية الأمريكية. ولكن لماذا يرد على خاطرنا هؤلاء القادة؟ وما الذى يربط سمات قيادتهم وشخصياتهم وأسمائهم بالسياسة الخارجية الأمريكية؟ سنحاول فى هذا الفصل أن نستكشف جوانب القيادة التى يحتمل أن يكون لها تأثير على أسلوب صياغة السياسة الخارجية والسياسات الناتجة نفسها، وسنكتشف ما نحتاج إلى أن نعرفه عن القادة السياسيين الأمريكيين لكى نحدد كيف سيكون لهم تأثيرهم على السياسة الخارجية الأمريكية.

أزمة القيادة

لنبدأ بالنظر فى أربع صور للقيادة، تسمى الصورة الأولى "زمَّار هاملن"؛ فكما فعل المزمار الذى اقتاد الفئران إلى خارج مدينة هاملن، يضع هذا النوع من القادة أهدافًا واتجاهات لأتباعه ويفتنهم بوعوده لكى يتبعوه. والقائد هنا المسئول عما يحدث وكيف يحدث.

والصورة الثانية صورة القائد "البائع"؛ فالقيادة تشمل قدراً من الحساسية تجاه ما يريده الشعب ومساعدته على تحقيقه. والحساسية تجاه احتياجات الشعب تعد أمراً مهماً، وكذلك القدرة على إقناع الناس بقدرتك على مساعدتهم. وكما يقول هارى ترومان: «إن القوة الكبرى التى يمتلكها الرئيس جذب الشعب ومحاولة إقناعه لكى يفعل ما يجب أن يفعله دون اقتناع».

وتركز الصورة الثالثة على القائد الدمية. وفى هذه الصورة يتلقى القائد التوجيهات من أتباعه الذين يجذبون الخيوط لكى يتحرك ويستمد القوة منهم. والقائد هنا عميل المجموعة الذى يعكس أهدافها ويعمل باسمها.

والصورة الرابعة صورة القائد الذى يطفئ الحرائق. وفى هذه الصورة تأتى القيادة كرد فعل لما يحدث فى البيئة المحيطة؛ حيث تفرض البيئة متطلبات وقيوداً وخيارات ، وعلى القائد أن يبدى رد فعل تجاهها.

إن أزمة القيادة الأمريكية اليوم تكمن فى أن الشعب الأمريكى يتوقع من قادته السياسيين أن يتحلوا بكل من هذه الصور الأربع؛ فالشعب يريد قادة أقوياء لهم رؤيتهم وفى الوقت نفسه يستجيبون لرغباته وقادرين على إقناعه بما هم مقتنعون به ولهم قدرة على التعامل مع المشكلات التى تواجه البلاد. وكما يقول كرونين (١٩٨٠: ٣-٢٢) فى ملحوظة عن الرئاسة: «الشعب يريد قائداً شريفًا وعادلاً وفى الوقت نفسه يتسم بالحزم، قائد لديه أفكار مبرمجة ويتصف بالبراجماتية، قائد مبتكر ومجدد يستجيب لرغبات الشعب، قائد منفتح يتقبل المشاركة، وفى الوقت نفسه يتسم بالشجاعة والاستقلالية، قائد رمز وفى الوقت نفسه إدارى صارم. ولا يكاد يكون هناك

أى إدراك للتناقضات بين توقعات الشعب وبين هذه الصور. إن الشعب فى الحقيقة يريد بطلاً خارقًا.

كيف نكون أكثر واقعية فى توقعاتنا؟ من السبل التى تؤدى إلى تحقيق ذلك أن ندرك وجود العديد من أنواع القيادة السياسية؛ فالقيادة تضم أكثر من نوع من السلوك. إنها فكرة المظلة التى تشمل فى داخلها عدداً من الأشكال المتباينة؛ فلفهم القيادة نحن فى حاجة إلى معرفة قدر من المعلومات عن: (١) شخصية القائد وخلفيته (٢) الجماعات والأفراد الذين يكون القائد مسئولاً أمامهم (أى من يقودون القائد) ونوعيتهم (٣) طبيعة العلاقة بين القائد ومن يقودهم (٤) السياق الذى تحدث فيه عملية القيادة (٥) ماذا يحدث عندما يتم التفاعل بين القائد وبين من يقودهم فى موقف معين. أما نوع القيادة التى لدينا فيتوقف على طبيعة الارتباط بين هذه العناصر الخمسة. وكما الحال فى إحدى وصفات الطهى قد تختلط العناصر الأساسية وتمتزج بطرق متفاوتة لتعطى نتائج متباينة.

والاعتبار المبدئى المهم فى دراسة العلاقة بين القيادة وصياغة السياسة الخارجية الأمريكية هوية القادة الذين يجب أن نتناولهم بالبحث والدراسة؛ فالمناصب التى تتيح لشاغليها فرصة التأثير على السياسة الخارجية الأمريكية وتمدهم بإمكانية ممارسة سيطرتهم على الآخرين هم الرئيس ووزيرا الخارجية والدفاع ومدير وكالة المخابرات المركزية ومستشار الرئيس لشئون الأمن القومى (ولو منذ عهد رئاسة كيندى على الأقل) ورئيس هيئة الأركان المشتركة وفى بعض الأحيان، رئس لجنة تابعة للكونجرس وعلى صلة بالسياسة الخارجية . وكما نرى فى هذه القائمة فمفهوم «القائد» يعد نسبيًا؛ إذ إن الرئيس له سلطة أيضًا على سائر القادة باستثناء رؤساء اللجان البرلمانية وباستثناء هؤلاء، يتم تعيين القادة من جانب الرئيس ويُسألون أمامه. واستخدام الأفراد الذين شغلوا أيًا من الأدوار المذكورة كأمثلة تفيدنا فى نقاشنا هنا.

والآن وقد تم تحديد القادة الذين يستطيعون التأثير على السياسة الخارجية الأمريكية نبدأ فى دراسة العناصر المختلفة للقيادة لكى نرى لماذا يكون للبعض تأثير أكبر على السياسة الخارجية من غيرهم وطبيعة تلك القيادة.

سمات القائد

ما القائد؟ بتحديد أكبر ما السمات التى تؤثر على مقترحات القادة فى مجال السياسة الخارجية؟ تقدم الدراسات التى قام بها الباحثون فى مجال السياسة الخارجية الأمريكية ست سمات مهمة لدى القادة: ١- ما رؤيتهم الشاملة؟ ٢- ما أسلوبهم السياسى؟ ٣- ما الذى يحركهم ويدفع بهم إلى شغل مايشغلون من مناصب؟ ٤ - هل يهتمون بالشئون الخارجية أو لديهم خبرة فيها؟ ٥- كيف كان مناخ السياسة الخارجية عندما بدأ القائد حياته العملية؟ ٦. كيف وصل القائد إلى ما وصل إليه من منصب؟ إن الرؤية والأسلوب السياسى والدافع تدلنا على بعض جوانب شخصية القائد. أما سائر السمات فتمدنا بمعلومات عن خبراته وتجاربه السابقة.

الرؤيــة

إن أكبر رباط مباشر بين نوعية القائد وبين سلوك السياسة الخارجية الأمريكية رؤية القائد للعالم؛ فالرؤية التى يرى العالم من خلالها تشكل الأسلوب الذى يفسر به القائد المناخ الدولى ومكانة أمريكا فى ذلك المناخ؛ فهى تساعد القائد على رسم تضاريس السياسة الخارجية التى تعمل الولايات المتحدة حسب تصوره هو لتلك التضاريس. وكل رؤية من الرؤى تتضمن أهدافًا وإستراتيجيات محددة؛ فكان حماس ريجان لزيادة الموازنة الدفاعية فى فترة رئاسته الأولى مثلا يقوم على إيمانه بأن الولايات المتحدة كانت فى طريقها إلى الهزيمة أمام الاتحاد السوفيتى فى سباق التسلح. وأدى إيمان كارتر بأهمية مواجهة قضايا حقوق الإنسان إلى التشجيع على خفض المساعدات الخارجية للحكومات ذات المخالفات الواضحة لحقوق الإنسان. وفى كل من هاتين الحالتين، كانت ثمة رؤية للعالم تؤثر على سلوكيات السياسة الخارجية.

وهناك معلومة أخرى مهمة تتعلق بمدى أهمية رؤية القائد للعالم؛ فهل القائد مقتنع إلى هذا الحد بالرؤية التى يعتنقها لدرجة أن تصبح قوة مسيطرة على حياته وتكون بمثابة عدسات يتم من خلالها تفسيره لكل الأحداث الخارجية، أم أن القائد

أكثر استجابة لبيئته تاركًا للأحداث مهمة صياغة بعض المعتقدات وتغييرها؟ وقد يكون لرؤية القائد لعالمه أثر مباشر على السياسة الخارجية الأمريكية يزيد بزيادة مقاومتها للمؤثرات الخارجية؛ فكان القائد الصليبي في العهود الغابرة يحاول أن يقنع العالم بموقفه أيضًا، وقد يرى في معظم الأنشطة الدولية شيئًا يتصل بقضيته. أما القادة الذين تتسم رؤيتهم بالانفتاح فهم أكثر براجماتية. وطبيعة الموقف التي تحدد مدى تحكم هؤلاء القادة في قضاياهم. ويرى أحد مراقبي السياسة الخارجية الأمريكية (شتويسنجر ١٩٨٥) أن هذا يعد بعدًا خطيرًا في تقويم فعالية من يصيغون السياسة الخارجية الأمريكية في القرن العشرين ، وأن الرؤساء الأمريكيين المحدثين ووزراء الخارجية في الأزمنة الحديثة ينقسمون إلى "صليبيين" و "براجماتيين".

الأسلوب السياسي

قد يكون للأسلوب السياسي للقائد أثر على السياسة الخارجية الأمريكية، إلا أنه تأثير غير مباشر بالمقارنة بتأثير رؤيته للعالم. ويتضح تأثير الأسلوب السياسي في أسلوب استجابة الحكومة لمشكلات السياسة الخارجية، ويشير الأسلوب السياسي هنا إلى التقنيات التي يفضل الرئيس الاستعانة بها في تعامله مع الحكومات، أي الأنشطة الخاصة التي يحبذها الرئيس في تفاعله مع الحكومات الأخرى؛ فهل يؤكد القائد – كيسنجر مثلاً – على الدبلوماسية الفردية والمواجهة مع قادة العالم؟ أم أن التركيز – كما في حالة دولز – يقع على البلاغة والدعاية السياسية؟ هل هناك نزوع نحو الدرامية مثلما أبدى نيكسون عندما افتتح العلاقات مع الصين؟ هل هناك استعداد للعمل مع قادة الحكومات الأخرى في سبيل حل المشكلات أم أن الاتجاه السائد "التفرد"؟ هل هناك اهتمام بالأسبقية في الحصول على المعلومات كالاهتمام الذي أبداه جونسن، كالحديث إلى قباطنة السفن في خليج تونكين بفيتنام، أم يرضى القائد بالاطلاع على ملخصات للأحداث تقوم على تفسير المساعدين كما فعل نيكسون؟ هل السرية ضرورية؟ كل من هذه التساؤلات يركز على عنصر من عناصر الأسلوب السياسي.

إن سمات أسلوب قائد ما قد تؤثر على تحديد خيارات السلوك المتاحة فى ظل هذا القائد. ويحد الأسلوب السياسى من الاختيار بطريقتين على الأقل: أولاً هناك ميل من جانب المساعدين خاصة على أعلى مستويات الحكومة، إلى مراعاة رغبات القائد المنهجية بغرض الإبقاء على قنوات الاتصال مفتوحة معه؛ فيقال مثلاً إنه بسبب تفضيل ريجان للحصول على المعلومات فى صورة مرئية، تحمست الإدارات لإنتاج مواد فيلمية أو فى سياق تليفزيونى. ويتم التركيز هنا على نوع واحد من المواد بمزاياه وعيوبه دون سائر مصادر المعلومات.

والطريقة الأخرى التى يؤثر بها الأسلوب السياسى على الحد من الاختيار ينتج عما يسميه بنيز (١٩٧٣) "تأثير الشبح"؛ حيث يميل القادة إلى إحاطة أنفسهم بأكثر من بديل له أو بأشباح له، رجال لهم ميول منهجية مشابهة أو مكملة لأسلوبه. والقائد فى الحقيقة يختار مساعديه ومستشاريه ممن يشعر بالارتياح لهم أو "الانسجام" معهم؛ فكما لوحظ على الرئيس نيكسون ومساعده لشئون الأمن القومى هنرى كيسنجر كانا يتصرفان كما لو كانت «السلطة المركزية شرطا للمرونة؛ فكان الرجلان ينتقدان الأساليب المشار إليها فى صياغة القرار السياسى. وكانا لا يثقان بالإدارات البيروقراطية» (ألدردج ١٩٧٦: ٢٠). ويجد أسلوب القائد طريقه إلى الإدارة البيروقراطية من خلال بدلائه وأشباحه.

دوافع الوصول إلى المنصب

ما الأسباب التى تدفع بالقائد إلى السعى إلى تولى منصب قيادى؟ من بين الدوافع التى تعزى إلى القادة السياسيين الحاجة إلى السلطة إلى قضية (مشكلة يريدون لها أن تكون فى بؤرة الاهتمام، فلسفة يودون لها أن تشيع أزمة)، إحساس بالالتزام، حاجة إلى تقدير الآخرين وثقتهم، التحدى الذى يمثله المنصب، الحاجة إلى تحقيق مكانة رفيعة، الحاجة إلى الاستعاضة عن المشكلات الشخصية. وتحمل هذه الدوافع مؤشرات على ما سيفعله القادة السياسيون، ويرى باربر (١٩٦٥) أن اختلاف الدوافع يؤدى إلى اختلاف السلوك السياسى، ويحدد أربعة أنواع من القادة

السياسيين بناء على الدوافع: القائد الإعلانى، القائد المتفرج، القائد المتردد، القائد المشرِّع. فيوجه القائد الإعلانى اهتمامه إلى المكانة الرفيعة والاعتراف به، ويستغل الساحة السياسية كمنتدى يحقق فيه ذاته. والقائد المتفرج لديه احتياج إلى الاستحسان وإلى أن يصبح موضع إعجاب الآخرين ويسعى إلى تحقيق الإجماع فى العملية السياسية. والقائد المتردد يجذبه إلى الساحة السياسية إحساس بالالتزام؛ فتستغرقه قضايا أخلاقية ومعنوية ومشكلات المبادئ. أما القائد المشرِّع فيرى فى المنصب تحدياً، فيندمج بصورة نشطة فى إطلاق التشريعات وحل المشكلات.

يُقسِّم باربر (١٩٧٧، ١٩٨٣) رؤساء القرن العشرين تبعًا لأنماط الدوافع؛ فالرؤساء الإعلانيون هم وودرو ويلسن، هربرت هوڤر، ليندون جونسن، ريتشارد نيكسون؛ والمتفرجون هم وليام هاورد تافت، وارين هاردنج، رونالد ريجان؛ والمترددون هم كالڤن كوليدج، دويت إيزنهاور؛ والمشرعون هم فرانكلن روزڤلت، هارى ترومان، جون كيندى، جيمى كارتر. وقد تبين الدوافع إلى أى اتجاه سيتم التركيز فى مجال السياسة الخارجية؛ لذا يرى ووكر (١٩٨٣) أن هذه الأنماط من الدوافع تتصل باستراتيجيات متباينة فى السياسة الخارجية. فيميل القائد الإعلانى مثلاً إلى تطبيق إستراتيجيات "الفتوة" فى تعامله مع الدول الأخرى، ويلجأ القائد المتفرج إلى أسلوب التهدئة.

الاهتمامات والخبرة فى الشئون الخارجية

إن التحقق من اهتمام القائد وخبرته فى الشئون الخارجية يعد أمرًا له أهمية قصوى فى اعتبارات السياسة الخارجية للتعرف على مدى مشاركته المرتقبة فى القضايا الخارجية وكم خبراته وسلوكه المرتقب فى تعامله مع مشكلات السياسة الخارجية. ويتفاوت الرؤساء بصورة خاصة فى اهتمامهم بالسياسة الخارجية. كان كل من فرانكلن روزڤلت وجون كيندى على درجة عالية من الاهتمام بالسياسة الخارجية حتى أنهما كانا بمثابة وزيرين للخارجية أيضاً. ومثل هذا الرئيس يشارك

عن كثب في القضايا الكبرى ويضع معايير سياسية عالية ويقتحم الروتين ويندمج تمامًا فى المباحثات الدبلوماسية (كوينيج ١٩٨١: ٢٢٢). وليس هناك من أحداث الساحة السياسية الخارجية ما لا يستطيع مثل هذا الرئيس أن يسيطر عليه. وعلى النقيض من ذلك، نجد رؤساء لا يبدون كبير اهتمام بالسياسة الخارجية ومستعدين لإحالة قدر كبير من المسئولية إلى غيرهم. ويعد كل من إيزنهاور وفورد مثالين على الرؤساء الذين تنازلوا عن قدر كبير من سلطاتهم فى صياغة السياسة الخارجية إلى وزراء خارجيتهم – دولز وكيسنجر. يقول السناتور السابق فولبرايت: «كان الوزير دولز يبدو أحيانًا وكأنه يمارس تلك السلطات الشاملة والمطلقة التى يفترض أن تكون مخولة للرئيس» (كوينيج ١٩٨١: ٢٢٣). ومع أن كلاً من إيزنهاور ومساعديه كانا يشيران إلى أن القرارات الكبرى لم تكن تتخذ دون استشارة وتصديق مسبق، إلا أن السؤال عن مصدر هذه القرارات يظل قائمًا؛ ففى حالة الرئيس الذى يبدى اهتمامًا فائقًا قد تولد السياسات والأفكار على يد طاقم مساعديه. أما فى حالة الرؤساء الذين يبدون اهتمامًا أقل فيحتمل أن تنشأ السياسات والأفكار خارج نطاق البيت الأبيض.

ولما كان الاهتمام المكثف بمشكلات السياسة الخارجية من جانب الرئيس يؤدى إلى مركزية الشئون الخارجية فإن ذلك قد يكون بمثابة شرك لعدة مآزق، أولها إمكانية تحول المشكلات الخارجية إلى الداخل؛ حيث يبدى القائد اهتمامًا بمشكلة خارجية ما إلى درجة تجعلها أكثر من مجرد قضية من قضايا السياسة الخارجية الأمريكية وتكاد تصبح مشكلة شخصية، ويتحول إحساس القائد بذاته إلى الارتباط بنجاح السياسات الشخصية أو فشلها؛ فيحاول القائد تكرار نجاحاته فى السياسة الخارجية، لكنه قد يعانى ضغوطًا كبيرة حين تفشل سياساته (هرمان ١٩٧٩). فتحولت ڤيتنام إلى قضية مجهدة بالنسبة لجونسون، واحتلت مشكلة الرهائن وضعًا مماثلاً بالنسبة لكل من كارتر وريجان. ويضفى مثل هذا الإجهاد على القادة مزيدًا من التعنت ، ويقل اهتمامهم بما يترتب على تصرفاتهم ، ويزيدون استعدادًا للتسرع فى اتخاذ القرار ويزيد اعتمادهم على شركائهم المقربين فى الحصول على المعلومات والمشورة ، ويزداد احتمال رؤية الحاضر بعيون الماضى (انظر جورج: ١٩٨٠، هرمان:

١٩٧٩، جانيس: ١٩٧٢). والحقيقة أن القائد يركز معظم جهده على البحث عن النصير الذى يسانده لا عن معالجة الموقف درءًا لعواقب المشكلة.

ويدور مأزق آخر من المآزق حول تحول القائد أو الرئيس إلى الانغماس التام فى الأحداث لدرجة فقدان القدرة على الرؤية، فيسعى للحصول على المعلومات من مصادر "ميدانية" دون تنقيحها أو فهمها فى سياقها الصحيح، ما يتم من خلال التبادل الرسمى. وهكذا قد يتحدث الرئيس إلى أفراد عما يحدث، كما الحال مع جونسون والسفير الأمريكى بجمهورية الدومينيكان الذى كانت سفارته تحت الحصار، مما دعاه إلى التصرف على أساس هذه المعلومات المتسرعة. وغالبًا ما يكون رد فعل القائد وما يترتب عليه من تصرفات أكبر من ملابسات الموقف؛ إذ يكون مندمجًا فى الحدث ذاته.

وقد تؤدى الخبرة فى الشئون الخارجية إلى الحد من الاهتمام بالشئون الخارجية. وتشير الخبرة هنا إلى مقدار الوقت الذى قضاه القادة فى تعاملهم مع القضايا والمشكلات الخارجية فى مناصب سابقة قبل وصولهم إلى موقع القيادة. وفى الجزء الأخير من القرن العشرين، كان لدى معظم الرؤساء الأمريكيين القليل من الخبرة فى مجال السياسة الخارجية حين وصلوا إلى هذا المنصب. ولتعويض هذا النقص فى الخبرة، اتجه هؤلاء الرؤساء إلى اختيار وزراء الخارجية من بين مستشارى الأمن القومى ممن تتوفر لديهم الخبرة السابقة والتجربة. فالخبرة تمد القائد بفكرة عما سيحدث وعما سيكون مجديًا وبما يمليه البروتوكول والتجارب السابقة. أما فى حالة توفر قدر ضئيل من الخبرة أو التدريب فى الشئون الخارجية؛ فقد يخضع القادة لتأثير سلبى من جانب الخبراء. كما أن رؤية القائد ونهجه السياسى قد يؤثر على ما يقدمه من مقترحات، فلا تكاد تكون لديه خلفية أخرى يركن إليها.

وهناك دراسة تتناول رئاسة كيندى تقدم مثالاً على آثار الافتقار إلى الخبرة، فنلاحظ الفارق بين تناوله لموقف خليج الخنازير فى الأشهر الأولى من رئاسته وأزمة الصواريخ الكوبية بعد ذلك بعام. وتشير تفسيرات قرار خليج الخنازير إلى أن كيندى كان خاضعًا إلى حد ما لسيطرة الرأى الذى توفر لدى المحيطين به؛ فكانت بعض الأصوات المهمة التى تمده بالمشورة – كآلن دولز مدير المخابرات المركزية – من بقايا

عهد رئاسة إيزنهاور، وكانت لديهم خبرة بالتعامل مع كوبا وكاسترو، ويعلق جورج (١٩٨٠: ٢١١) قائلاً:

«إن الدروس التى استقاها (كيندى) والمقربون إليه من إدارتهم الحمقاء لقضية خليج الخنازير سرعان ما تم الاستفادة منها فى ارتجال اتجاه مخالف تمامًا نحو صياغة قرارات الأزمات عندما واجهتهم فجأة مشكلة نشر خروشوف للصواريخ فى كوبا فى أكتوبر ١٩٦٢».

وكان إدراك كيندى لحقائق الموقف الكوبى وطبيعة طاقم المساعدين فى إدارته فى خريف ١٩٦٢ أفضل منها فى ربيع ١٩٦١. ويقدم الجدول (١) تصوراً عن دور الاهتمام والمران فى تحديد مدى استغراق القائد وتركيزه على قضايا السياسة الخارجية. فحين يقل الاهتمام يبدأ القائد فى الترحيل والتفويض.

أما مسألة اختيار من تفوض له السلطة، فتتوقف على مدى خبرة القائد؛ فالقائد

مدى الاهتمام بالشئون الخارجية

مرتفع	منخفض
- يعتمد على الخبراء فى المشورة الخارجية - قد يفوض آخرين فى صياغة السياسة الخارجية	- يريد المشاركة فى صياغة السياسة رؤيته ونهجه السياسى يسيطر على السياسة الخارجية توجهاته السياسية
- يعتمد على السوابق التاريخية فى صياغة السياسة الخارجية .	- يحتاج إلى المشاركة فى كل جوانب صياغة السياسة الخارجية ، يريد أن يتفاعل مع قادة العالم شخصيا
- يختار مستشاريه للسياسة الخارجية ليفوض المسؤوليات إلى من تتوفر لديه اهتمامات	- يهتم بتفاصيل المواقف والمشكلات السياسية الخارجية

جدول (١): تأثير الاهتمام والخبرة على الشئون الخارجية

أما مسألة اختيار من تفوض له السلطة فتتوقف على مدى خبرة القائد . فالقائد الخبير يبحث عن أشخاص لهم رؤية وخبرة فى مجال السياسة الخارجية تشبه رؤيته وخبرته. أما القائد القليل الخبرة فيميل إلى البحث عمن يتصفون بصيت ذائع على ساحة السياسة الخارجية، ولكن دون أن تكون السيطرة لرؤيته. وعندما يزداد اهتمام القائد فإنه يصر على المشاركة فى عملية صياغة السياسة الخارجية. وبالخبرة يتجه القائد إلى التركيز على الحدث فى موقف معين. والقائد القليل الخبرة يقيم قراراته على أساس نوازعه الخاصة (رؤيته الخاصة ونهجه السياسى ودوافعه) لا على دقائق الموقف.

تأثيرات البعد الاجتماعى للسياسة

إن القادة الأمريكيين ليسوا من نفخ الآلهة؛ فهم نتاج تجاربهم ونتاج العصر الذى يحيون فيه. يرى ستيوارت (١٩٧٧) أنه حتى الترتيب بين الإخوة يساعد على صياغة المهارات السياسية لدى قادتنا؛ فالأبناء الأوائل فى الترتيب من حيث المولد - طبقًا لبيانات ستيوارت - وكذلك الأبناء الوحيدون الذين تسند إليهم سلطات مبكرة على غيرهم ويتحملون المسئولية ويتصرفون بصورة مماثلة لتصرفات آبائهم يحتمل أن يتم انتخابهم رؤساء فى فترات من تاريخ أمريكا تسودها أزمة دولية ؛ حيث يكون الشعب فى حاجة إلى من يدبر لهم أمرهم. وكان فرانكلن روزفلت الذى كان وحيد والديه مثالا على ذلك. والأبناء الذين يأتون فى الترتيب الأخير ، والذين كان عليهم أن يلقنوا منذ نعومة أظفارهم كيف يستعملون الأدوات السياسية ووسائل الإقناع وبناء التحالفات وتكوين الإجماع لكى يشقوا طريقهم فى الأسرة هم الذين انتخبوا رؤساء فى أوقات يسودها السلام النسبى حين يحتاج الشعب إلى من يستجيب لأمانيهم. ومثال ذلك أندرو جاكسن الذى كان الثالث بين إخوته ، وتم اختياره رئيسًا فى بداية حقبة من التماسك الداخلى.

ومـا أنماط الخلفيـات التى تكون لدى القـادة الأمـريكيين ، والتى قـد تؤثر على مواقفهم السياسية الخارجية؟ من المعلومات المعروفة عن صناع السياسة الخارجية فى الدول الأخرى السفر والدراسة فى الخارج؛ فهل مر القائد بتجارب فى مواجهة ثقافات أخرى بما يكفى لبناء جسور التفاهم مع الآخرين؟ وهل كانت هذه التجارب قاصرة على جزء واحد من العالم أم كانت أكثر عمومية؟ نلاحظ أن الجنرال دوجلاس مكارثر الذى كان يلعب دورًا محوريًا فى صياغة السياسة الخارجية الأمريكية إبان حقبة إعادة بناء اليابان قلم بجولة طويلة فى الشرق الأقصى فى أواسط العشرينيات. يقول مكارثر (١٩٦٤: ٣٢):

«كانت هذه الرحلة دون شك أهم عناصر الإعداد فى حياتى كلها ... كان من الواضح تماما بالنسبة لى أن مستقبل أمريكا بل وجودها ذاته مرتبط بآسيا وقواعدها الأمامية فى الجزيرة. وبعد ست عشرة سنة، عدت إلى الشرق الأقصى، لكن سحره وتأثيره علىَّ كان قويًا دائمًا».

ويشير باربر (١٩٧٧) إلى عنصر مهم آخر هو معرفة أول منصب سياسى شغله القائد، فالتجارب التى تمكن القائد من الحصول على هذا المنصب الأول غالبًا ما تشكل نهجه السياسى ورؤيته. ويعود القائد إلى الوراء فى مناسبات لاحقة إلى منطقه وممارساته التى ساعدته على النجاح فى المرة الأولى، كما أن التجارب الأولى ولكونها الأولى غالبًا ما تظل ماثلة بوضوح فى الذاكرة. فكانت آراء ريجان عن الشيوعية تبدو وقد تشكلت إبان منصبه الأول كرئيس لرابطة الممثلين؛ فيقول فى لقاء مع باريت (١٩٨٠: ٢٠):

«لم أكن أعى أن بعض الاتحادات العمالية تعرضت للاختراق من جانب الحزب الشيوعى الأمريكى، ولم أصدق حتى قاموا بجهدهم الأكبر فى إضراب قانونى للحصول على حقهم فى السيطرة فى مجال السينما. فاكتشفت للمرة الأولى كم الوحشية والافتقار التام للأخلاق فى مواقفهم والتعمد فى السعى إلى السيطرة على تلك الصناعة ... فالشيوعيون ليس أمامهم إلا مسار واحد، فهم يؤمنون بأنهم سيسيطرون على العالم».

ونحن بالإضافة إلى تجاربنا وخبراتنا نعد نتاجًا لعصرنا؛ فماذا كان يحدث فى الولايات المتحدة والعالم عندما كان القائد يشق طريقه ساعيا إلى أول مناصبه وتحمل مسئولياته؟ وما الأحداث والأفكار التى تسهم فى تكوين الشباب حين يكون القائد فى طريقه من المراهقة إلى بواكير النضج؟ فى دراسته عن قادة أمريكا المستقبل يقول برودر (١٩٨١: ١١):

«إن أمريكا تمر بحالة تغيير. فتتحول قيادة الدولة فى الثمانينيات من جيل الحرب العالمية الثانية الذين تولوا مقاليد الأمور طوال جيل إلى مجموعة جديدة من الناس. وهؤلاء الجدد هم نتاج مجموعة من الخبرات تختلف عن تلك التى صاغت الشخصية الأمريكية التى سادت طوال ربع قرن، مجموعة لا تحمل ذكريات الانهيار الاقتصادى العظيم، ولم تكن جزءًا من الانتصار على الشمولية فى إيطاليا وألمانيا واليابان. إن من سيتولون زمام السلطة تم تكوينهم فى عصر مختلف: عصر الوفرة والتضخم والتقدم العلمى الفائق والتغييرات الاجتماعية والتفكك الداخلى، دارت رحى حروبهم فى كوريا وفيتنام. وإذا كانت قلة منهم عادوا سالمين فإن أحدًا منهم لم يعد منتصرًا».

يرى برودر أن تجارب كل جيل تؤثر على من سيتولون السلطة والقيادة. وإذا لم يتشبع القادة بالأفكار التى شكلت جيلهم سيكون عليهم أن يتعاملوا مع هذه الأفكار لكى يظلوا فى السلطة.

أنصار القادة

إن القادة يتولون القيادة ؛ لأن لهم أنصارًا وأتباعًا، وهم قوم منحوهم السلطة ويسألون أمامهم. إنهم ناخبوهم، وغالبًا ما يكون للقادة السياسيين أكثر من دائرة واحدة من الأنصار يمارسون قيادتهم عليهم. ولكى نتفهم العلاقة بين القيادة

والسياسة الخارجية الأمريكية؛ فالأمر يحتاج إلى معرفة من هم أنصار القائد، ماذا يريدون للقائد أن يفعل أو أن يساعدهم على أن يفعلوا؟ ما الصورة التى لديهم عن القائد؟ وفى تعرفنا على أنصار القائد السياسى، يمكن أن نبدأ بإدراك من يستجيب القائد لهم ولماذا، وذلك بالتحقق من درجة تأييد القائد فى العديد من الأنشطة ونوعية مؤيديه وتحديد درجة الثقة والسلطة والتقدير الذى يولونه للقائد.

ولننظر فى قائمة جمهور الناخبين الذين ينبغى على القائد أن يتعامل معهم؛ ففى سبيل الفعالية فى صياغة السياسة الخارجية، يجب على الرؤساء أن يعملوا مع الناس الذين انتخبوهم ومع الكونجرس وهيئات الفرع التنفيذى من الحكومة وطاقم موظفيهم والوزارة القادة الأجانب، وما التوقعات والصور التى لدى هذه الجماعات عن الرئيس؟

إن السياسة الخارجية إذا تحولت إلى قضية انتخابية مهمة بالنسبة للرئاسة، فإن الجماهير تتوقع حدوث شىء ما. ففى انتخابات كل من إيزنهاور فى عام ١٩٥٢ ونيكسون فى عام ١٩٦٨ كان الخروج من حرب لا تحظى بشعبية يمثل قضية انتخابية مهمة وكانت الجماهير تريد أفعالاً. ويمكن لجماعات الضغط الخاصة بين الجماهير أن تكون لها توقعات فى السياسة الخارجية، وعلى الرئيس أن يأخذها فى اعتباره فى تعامله مع مشكلات سياسة خارجية محددة. ونلاحظ أن ما يسمى باللوبى اليهودى يصبح فى غاية النشاط عندما يتعلق الأمر بمسائل تخص إسرائيل. ويمكن أحياناً أن تكون هناك موجة كبيرة فى الرأى العام مع سياسة معينة تحتاج إلى الاهتمام أو ضدها. ومن أمثلة ذلك السخط الشعبى المطرد تجاه حرب ڤيتنام بأواخر الستينيات والاهتمام بتأييد تجميد الموقف عند حد الأسلحة النووية فى الثمانينيات. وفى معظم الأحيان نجد الشعب الأمريكى يشبه جمهور كرة القدم الذى يفرح عندما يوافق على ما يرى ويتذمر عندما يعترض أو يريد مزيداً من الحركة. ومثل هذه الاستجابة من جانب الجماهير الأمريكية فى السياسة الخارجية يعد عاطفيًا لا عقلانيًا، تأييد محسوس ، لكنه لم يلق قدراً من التفكير. ويتغير رد الفعل بتغير الموقف. ويرد

فعل كهذا يبدو الجمهور وكأنه يشير إلى الحدود الخارجية التى لا يجب أن يتخطاها أى رئيس على ساحة السياسة الخارجية فى لحظة زمنية ما. ومع ذلك فإن تقلبات الجماهير تمكن الرئيس من توجيه الرأى العام. ويلاحظ سورنسن (١٩٦٣)، وهو من كتَّاب خطب الرئيس كيندى أن الرئيس يمكن أن يستغل الرأى العام كسيف أو كبوصلة.

واذا نظرنا إلى الكونجرس كدائرة انتخابية، نلاحظ أنه فى معظم الحالات يسن من القوانين ما يقترحه الرئيس فى السياسة الخارجية. وكما يقال فإن «الرئيس يقترح والكونجرس يمتدح». ولكن منذ فضيحة واترجيت وحرب ڤيتنام لم تصبح هذه العملية تلقائية كما كانت؛ ففى الحقيقة أنه منذ أواسط السبعينيات نمت علاقة خصومة بين الكونجرس والرئيس، فالنواب يطالبون بمعرفة الحقائق وبالاقتناع بأسباب اتخاذ نشاط سياسى خارجي معين دون غيره. فهم مهتمون بممارسة المزيد من التأثير على السياسة الخارجية أكثر مما مضى، وكما يرى السناتور السابق فولبرايت (١٩٧٩)؛ فالنواب يريدون أن يقدموا مشورتهم للرئيس عن الاتجاهات السياسية العريضة. فيبدون وكأنهم مصرون على إبعاد العلاقة بالرئيس عن العلاقة التى تميز "الرئاسة الاستبدادية" فى اتجاه العلاقة التى تسم "الرئاسة المقيدة بحبال".

إن الصور التى يتصورها النواب عن الرئيس تتحدد طبقًا لعوامل عديدة كمدى اهتمام الرئيس بكسب تأييدهم وشعبية الرئيس لدى الشعب وشعبيته لدى القادة الأجانب. ويرى كوينيج (١٩٨١) أن النواب يستجيبون أكثر للرئيس الذى يسعى إلى الفوز بتأييدهم لسياساته وإلى استحسان فعلهم. وهذا الاستحسان غالبًا ما يجب أن ينقسم حزبيًا فى المسائل السياسية الخارجية؛ فعلى سبيل المثال كانت مشكلات كارتر مع الكونجرس غالبًا ما تعزى إلى بعده عن التعامل مع مجلس الشيوخ والكونجرس. وكانت استجابة الكونجرس أيضًا بمثابة مقياس لشعبية الرئيس فى الداخل والخارج. ويتحول الكونجرس إلى الإحجام عن تأييد الرئيس وسياساته عندما تنخفض شعبيته إذا كانت السنة سنة انتخابات.

إننا حين نمعن النظر فى التوقعات والصور لدى وزارات السلطة التنفيذية وهيئاتها تجاه الرئيس نفترض وجود تشابه بين وجهة نظر الرئيس فى السياسة الخارجية وتلك التى تراها الأجهزة البيروقراطية، إلا أن هذه ليست الحال بالضرورة؛ فالرؤساء ذاهبون والعديد منهم يستمرون فى مناصبهم لفترة واحدة فقط. أما الإدارات البيروقراطية الثابتة فمن المتوقع أن تقضى حياتها المهنية فى إدارة ما أو مكتب أو منصب. ويتجه ولاؤهم لإداراتهم لا للرئيس، كما تبدى البيروقراطيات الثابتة مقاومة تجاه السياسات التى تراها فى غير صالح الولايات المتحدة، كما أن كل إدارة تميل إلى تحديد المشكلات من منظورها الخاص وإلى السعى لتأييد البدائل التى تدعم وجهة نظرها عما يجب أن تكون عليه السياسة الخارجية.

وتتفاوت تصورات البيروقراطيين الثابتين عن الرئيس تبعًا لمهارة الرئيس فى إشراك هؤلاء البيروقراطيين فى عملية صوغ السياسة الخارجية. وتبدأ الصراعات فى الظهور عندما تعتقد الوزارات والإدارات أنها مهملة، ولكن كما يقول أحد مساعدى كيندى؛ فمن السهل إصدار الأوامر، أما الفوز بالتعاون، فأمر صعب (كرونين ١٩٨٠: ٢٣٢).

إن المجموعة التى تشارك الرئيس آراءه عن السياسة الخارجية طاقم مساعديه ووزراؤه المعيَّنون؛ فكلهم يدينون للرئيس بمناصبهم ، ويعملون وفقًا لرغباته، إلا أن وزراءه المعيَّنين سرعان ما ينغمسون فى قضاياهم الوزارية وتقيدهم حقيقة أن مسئوليتهم أمام الكونجرس لا تقل عن مسئوليتهم أمام الرئيس:

«إن كل سلطة يمارسها مسؤول وزارى تعتمد على قانون من الكونجرس، وكل دولار ينفقه يجب أن يوافق الكونجرس على إنفاقه، وكل تغيير قانونى جديد يريده المسؤول الوزارى يجب رفعه إلى الكونجرس والترافع عنه، وكل تصرف يقوم به المسؤول الوزارى خاضع للمساءلة من جانب لجنة أو لجان برلمانية عادية أو خاصة » (باترسن ١٩٧٦: ١٧)

من ثم فغالبًا ما يشعر أعضاء الوزارة بأنهم أسرى حالة حرب بين رغبات وزاراتهم وبين الكونجرس والرئيس. والتصور العام لدى الوزراء عن الرئيس يزداد

إيجابية بازدياد مساحة الحرية المخولة لهم لأداء مهامهم وبازدياد التأييد من جانب الرئيس تجاه مبادراتهم. وبهذه السلوكيات يساعد الرئيس على فك أحد قيودهم وخفض الضغوط التى يشعرون بوطأتها.

إن طاقم مساعدى الرئيس هم غالبًا أشد ناخبيه تأييداً له؛ فالولاء شرط للوظيفة، كما أن العديد من أعضاء الطاقم قد يتم اختيارهم ، لأنهم خدموا الرئيس جيداً فى مناصب سابقة، سواء فى الأدوار السياسية أو فى حملته الانتخابية. والمنصب الأول فى هذا الطاقم فى مجال السياسة الخارجية منذ عهد كيندى منصب مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى؛ فكان مكجورج بندى وروستو وكيسنجر وبريجينسكى من بين من شغلوا هذا المنصب منذ عهد كيندى. ونظراً لصعوبة السيطرة على ناخبيهم الآخرين، تحول الرؤساء بصورة مطردة إلى مستشاريهم لشئون الأمن القومى وإلى طاقم هؤلاء المستشارين لتنمية السياسة الخارجية ودراسة عملية صياغة القرار السياسى الخارجى. وتتم تصفية المعلومات الواردة عن السياسة الخارجية من مختلف الوزارات والهيئات عن طريق مستشار الأمن القومى، ومن ثم فهو يشكل توقعات الرئيس ويصوغ تصورات الآخرين عن مهارات صنع القرار السياسى الخارجى لدى الرئيس. ويتضح قدر تأثير مستشار الأمن القومى على صياغة ما يعرفه الرئيس عن مشكلة سياسية خارجية ما فى تقرير لجنة تاور عن فضيحة إيران والكونترا إبان رئاسة ريجان. ومن بين الاتهامات الموجهة إلى هذه العملية الخارجية «فشل مستشار الأمن القومى فى الاضطلاع بمسؤوليته عن التأكد من مراعاة العملية تنظيميًا»، أى أن مستشار الأمن القومى فشل فى أداء دوره "كسمسار أمين"؛ ففشل فى مراجعة «تقديم القضايا بصورة واضحة إلى الرئيس وإطلاعه على كل الخيارات المعقولة، إضافة إلى تحليل عيوبها ومخاطرها والدقة فى نقل آراء كبار مستشارى الرئيس الآخرين» (تاور ١٩٨٧: ١٠).

وثمة دائرة مهمة أخرى فى مجال السياسة الخارجية، وهى دائرة قادة الخارج؛ ففى سبيل الفعالية فى العلاقات الدولية يجب على الرئيس أن يقنع قادة الخارج وأصحاب القرار السياسى الأمريكيين فى الوقت نفسه بملاءمة مسار عمل معين،

كما أن قادة الدول الأجنبية غالبًا ما تكون لديهم توقعات فيما يتعلق بسلوك الرئيس؛ فقادة الدول الحليفة للولايات المتحدة مثلاً -كقادة حلف الأطلنطي- يتوقعون أن تُطلب منهم المشورة قبل إقدام الولايات المتحدة على خطوة ما تكون لها عواقبها على بلادهم. وللقادة السوفييت توقعاتهم عما تفعل الولايات المتحدة فى سياستها الخارجية، وكذلك قادة دول العالم الثالث. وتقوم تصورات قادة الخارج عن الرئيس على مدى وفائه بتوقعاتهم؛ فما يهمهم مدى قدرتهم على الاعتماد على الرئيس الأمريكي ومدى القدرة على التنبؤ بتصرفاته.

وتكمل الدائرة كيفية تصرف الرئيس نفسه مع قادة الخارج، ما له نتائجه على نظرة الشعب الأمريكي للرئيس؛ فالشعب الأمريكي يريد من قائده أن يبدو فى موقع الريادة ، وأن يكون له تأثيره على تفاعلاته مع قادة العالم. وهكذا فهم يتطلعون بكل اهتمام إلى زياراته الخارجية ومقابلاته بالبيت الأبيض لكبار قادة العالم واتصالاته بقادة الخارج. وتنشأ الأحكام عن مدى فعالية الرئيس من هذه الملاحظات. وتمثل نظرة الشعب إلى مهارة الرئيس فى التعامل مع قادة العالم رؤية عن مدى رضاه عن الرئيس.

علاقات القادة بالجماهير

كيف يرتبط قائد كالرئيس بالجماهير بحيث يفى بتوقعاتهم ويتيح الفرصة لرؤيته لعالمه لكى تصبح جزءًا من السياسة الخارجية الأمريكية؟ كيف يحشد هذه الجماهير للتعامل مع قضايا السياسة الخارجية بصورة فعالة؟ الحقيقة أن الرئيس يواجه بناء علاقات تحفظ التماسك أو على الأقل تقلل الصراع إلى أدنى درجة ممكنة فيما بين هذه الجماعات التى هو مسئول أمامها. ويشبِّه إريك جونسن عمدة دالاس السابق، هذه العملية «بحاوٍ يمارس ألعابه على حبل متحرك» والمتفرجون يرمونه بأشياء، وفى النهاية تشتعل النار فى الحبل (وردت فى كوتر ولورنس ١٩٧٤: ١٧٥). يقع الرئيس فيما أسماه تومسن (١٩٦٧) بعملية "رسم خط مستقيم". فيعمل على الحفاظ على التوازن بين توقعات مختلف الدوائر واحتياجاتها وبين أهدافه ومصالحه الخاصة

والحلول المقترحة للمشكلات التى تواجه البلاد. أما مدى نجاح الرئيس فى تحقيق هذا التوازن فيتوقف على مدى تنفيذه لبعض المهام والأنشطة أى على مدى: ١- بنائه لائتلافات وتحالفات. ٢ - تنظيمه لجدول أعماله وصياغته لسياسته .٣ - إيحائه بالحماس . ٤ - صياغته لصورة ما وحفاظه عليها. ٥ - اختياره وتكوينه لطاقم ناجح من المساعدين . ٦ - حصوله على المعلومات. ٧ - تنفيذه للمهام وحل المشكلات، أو بعبارة أخرى، على مدى نجاحه فى بناء الإجماع والدفاع عن سياساته وتجنيده وإصغائه وإدارته.

ويحدد نويشتات (١٩٦٠) الأدوات الأساسية اللازمة للرئيس بأنها الإقناع والمساومة، وهذه فى الحقيقة الأدوات المهمة لبناء الإجماع بالنسبة للرئاسة. ويتضمن بناء الإجماع التصالح فيما بين الناس أو الجماعات التى لها وجهات نظر متباينة وجذب التأييد لسياسة بعينها بين الناس والجماعات التى لم تكن مشمولة فيما سبق. ويتطلب بناء الإجماع الحساسية تجاه ما يريد الشعب ومدى رغبته فى الحصول على مايريد، ويتطلب الاستعداد "للى الأذرع" و"مداهنة" الشعب، ما يتم عامة وراء الكواليس. وهكذا فثم احتمال لأن يحدث هذا سواء فى مؤتمر قمة أو فى مباحثات دولية أو فى الكونجرس أو بوزارة الخارجية. وكانت دبلوماسية كارتر الشخصية مثلاً تجاه قادة مصر وإسرائيل فى تمهيد طريق السلام يتضمن كثيراً من بناء الإجماع. وغالباً ما يتضمن بناء الإجماع وعوداً لطرف أو لآخر لتشجيعه على التنازل أو على تغيير موقفه. وقد تكون إحدى المحصلات السلبية لبناء الإجماع إفراط القائد فى بذله للوعود وعدم إمكانية الوفاء بها. وفى سبيل الإبقاء على المصداقية يحتاج الرئيس إلى الاعتماد على منطق الجوائز التى يمكن منحها، أو على الأقل حين يكون لايزال قادراً على الوفاء بها.

ويصبح الرؤساء فى موقف المدافعين عن قضايا يتصورون أهميتها لضمان تأثير أفكارهم وتصوراتهم عن السياسة الخارجية الأمريكية وصياغة خطوات الحكومة. ويعمل الرؤساء على تنظيم جدول الأولويات لهذه القضايا، ويعمل على صياغة السياسات. يقول أحد مساعدى ريجان: «إن مسألة إدارة الرئاسة فى العصر الحديث

عملية تنظيم جدول الأعمال» (بلومنثال ١٩٨١: ١١٠). وكما وقف ريجان وقفة حازمة فى مسألة الحاجة إلى زيادة الإنفاق الدفاعى، وكما دافع كارتر عن معاهدات قناة بنما، وكما كان كيندى بطلاً لمعاهدة حظر تجارب نووية فإن الرئيس بهذه الصورة يتحول إلى مندوب مبيعات بالنسبة لموقف سياسى خارجى معين ويحشد كلاً من الكونجرس والشعب لتأييده. وقد يمتد مثل هذا الدفاع عن سياسة ما إلى الساحة الدولية ، ويتضمن تقديم مقترحات محددة للأمم المتحدة وسائر التنظيمات الدولية أو لدول أخرى. ويعد دفاع كارتر عن حقوق الإنسان فى العالم مثالاً على هذا، إلا أن الدفاع عن السياسات لا يعنى الوصول تلقائيًا إلى النجاح. وغالبًا ما يضطر الرئيس إلى تقديم شىء من التنازل. والشرك الكلاسيكى للدفاع عن سياسة ما عدم الاستعداد للتنازل. ومثل هذا الموقف يؤدى إلى كارثة كالتى مر بها وودرو ويلسن عندما أحجم عن التسوية أمام الكونجرس فى عام ١٩١٩ على معاهدة فرساى المقترحة، وكان يرى فى انضمام الولايات المتحدة إلى عصبة الأمم هزيمة.

يرى الصحفى جيمس رستون أن «البيت الأبيض منبر الأمة، والرئيس القس». وهذا التصور فيما يتعلق بالرئاسة معناه «التحريض»؛ فالرئيس بعمله كمحرض يقدم الوحى للشعب ويبنى الروح المعنوية ويضفى على الشعب إحساسًا بالمهمة؛ فكان فرانكلن روزفلت مثلاً يبيع الوهم للشعب بأحاديثه إلى جوار المدفأة. ، وكان قادرًا على كسب ثقة المستمع وإضفاء إحساس بالفخار بالبلاد وبالأمل فى المستقبل. أما نزوع نيكسون نحو الدراما كما هو مشهود فى رحلته إلى الصين وتأييده الحماسى لدبلوماسية كيسنجر المكوكية فى الشرق الأوسط وسرور كارتر باتفاقيات كامب ديفيد بين مصر وإسرائيل فقد استحوذت على مخيلة الشعب وبثت فيه الفخار بدور أمريكا فى العالم، إلا أن الرئيس فى أدائه لمهمة المحرض يجب أن يعى سمة سرعة الزوال التى تميز سياسة بيع الأوهام، وأن يتعلم ألا يركن إلى ما قيل أو تم فى سبيل إطالة أمد الإيحاء بالأوهام؛ فالتحريض والتشجيع مطلب ثابت.

إن كثيراً من الناخبين يعرفون الرئيس ولكن بصورة غير مباشرة من خلال عيون الآخرين أو عن طريق وسائل الإعلام. لذا فغالبًا ما تقوم علاقات الرؤساء بأنصارهم

على الصورة المرسومة، ويمكن رسم هذه الصورة بحيث تقدم وتمثل ما يود الرئيس أن يقدم وتتفق مع توقعات ناخبيه واحتياجاتهم، ثم تتحول هذه الصورة إلى الشغل الشاغل للرؤساء. فيحاولون ترتيب الفرص لتقديم أنفسهم في أفضل صورة أو أن يؤكدوا مهارتهم القيادية مستغلين نشرة الساعة السادسة وجلسة التقاط الصور. وغالبًا ما تتيح ساحة السياسة الخارجية فرصة ذهبية للرئيس لإغراء الشعب بحسن نواياه؛ فتقدم مؤتمرات القمة مثلاً تضاف إلى الصورة وتستغل لتحسين صورة الرئيس. ويتخير الرؤساء سكرتيرين صحفيين ومتخصصين في الرأى العام لتوجيه هذه الأنشطة، إلا أن عملية رسم الصورة للرئيس تثير تساؤلات لها خطورتها:

– كيف يجد قائد شعبى الكلمة المناسبة التى يقولها دون زيادة أو نقصان عما يعنيه ، مع الأخذ فى الحسبان أن أى شىء يقوله يمكن أن يزعزع أسس حكومات وربما أجهز على أرواح بريئة؟

– كيف يقول مثل هذا القائد العبارة السليمة بالطريقة السليمة فى الوقت المناسب لكى تتناسب ودقائق الموقف فى مناقشته لمشكلات السياسة بحيث لا يثير آلاف التفسيرات والتأويلات المغلوطة ويتجنب التلميحات والانطباعات الخطأ؟

– كيف يصل إلى الجماهير كيف يتصل بملايين أخرين يصغون من بعيد؟

قال روزفلت ذات مرة إن أفضل رئيس من كان لديه من حسن الإدراك ما يكفى لاختيار العناصر الجيدة من المعاونين لتنفيذ ما يريد، ومن ضبط النفس ما يكفى للإحجام عن التدخل فى أعمالهم. والرؤساء أنفسهم لا يستطيعون أداء كل المطلوب منهم. وعليهم ترحيل بعض المسئوليات إلى غيرهم. وهذه أهمية عملية التجنيد فى الرئاسة. والخدعة التى يقع فيها أحد القادة اختيار رجال يتركون مسئولياتهم لغيرهم. وتزداد أهمية هذه المهمة فى مجال السياسة الخارجية؛ لأن الرئيس فى البداية غالبًا ما لا يعرف إلا القليل عن القضايا والمشكلات الخارجية، ما ينطبق أيضًا على القضايا الداخلية. ومن المفيد أن يحيط به فى البداية على الأقل أفراد على دراية بمجال السياسة الخارجية. وهكذا يختار الرؤساء رجالاً من أمثال كيسنجر وبريجينسكى، وكل منهما خبير أكاديمى فى العلاقات الدولية، ليكونا مستشارين لهم فى قضايا

الأمن القومى ويسعون للعثور على وزراء خارجية من أمثال ڤانس وشولتز، وكل منهما له خبرته فى عملية رسم السياسة الخارجية.

وبالإضافة إلى اختيار الساسة المهرة فإن مهمة التجنيد تتضمن حسن استخدام كفاءات المسئولين المعينين. وكان بعض الرؤساء (إيزنهاور مع دولز، ونيكسون مع كيسنجر) يتركون المسؤولية ويعهدون إلى وزراء الخارجية أو مستشارى الأمن القومى بالقيام بمهمة الوساطة بينهم وبين الإدارات البيروقراطية والدول الأخرى، بينما كان هناك من الرؤساء (كيندى مع رسك مثلاً) من يفضلون أن تكون العلاقة رسمية وتشمل صياغة السياسات يوماً بيوم مستخدمين وزراء الخارجية كمصدر للأفكار أو كسبورة ناطقة.

وهناك مشكلة قد تنجم عن تجنيد مسؤولين على كفاءة عالية هى اختلاف الآراء فى التنافس على السلطة فيما بينهم ونشب مثل هذا التنافس فى ساحة السياسة الخارجية فيما بين وزير الخارجية ومستشار الأمن القومى؛ فأدى الخلاف فى الرأى حول طبيعة العلاقات الأمريكية السوڤيتية مثلا بين ڤانس وزير الخارجية وبريجينسكى مستشار الرئيس لشئون الأمن القومى فى عهد كارتر إلى مناورات مكثفة بينهما من وراء الكواليس للفوز بأذن الرئيس وجذب انتباهه. وكان كارتر يتغاضى عن الآراء المتباينة والجدل الحاد داخل الحكومة حول طبيعة السياسة الأمريكية تجاه الاتحاد السوڤيتى حتى حدث الغزو السوڤيتى لأفغانستان، إلا أن معظم الرؤساء عجزوا عن التغاضى عن مثل هذا الصراع الصريح داخل دوائرهم الانتخابية. وفى النهاية أولوا مزيداً من السلطات إما لوزير الخارجية وحده أو لمستشار الأمن القومى وحده. أما اختيار أحدهما ليحظى بهذه السلطات فيتوقف على النهج السياسى للرئيس وعلى تشابه وجهات النظر بين الرئيس وشاغلى هذين المنصبين. وزادت سلطات مستشار الأمن القومى منذ عهد كيندى ؛ لأن الرئيس يحتفظ بمزيد من السلطات والسيطرة على السياسة الخارجية فى حالة رجحان كفة مستشار الأمن القومى.

ولكى يتعرف الرئيس على ما يريد ناخبوه على اختلاف توجهاتهم لكى يبدأ فى تصور مشكلاتهم ولكى يتعامل مع توقعاتهم فإنه يتعلم رصد المناخ الذى يعمل به

بغرض التعرف على أراء ناخبيه فيما يقوم به وما يدافع عنه. فيتحول الرئيس إلى مستمع يسعى للوصول إلى أدق ما يمكن من تفاصيل الحقائق والآراء والنميمة التى تفيد مصالحه وعلاقاته كقائد. ويتحول إلى مدير لمخابراته الخاصة. وعملية إبداء اهتمامه بالتعرف على رغبات ناخبيه وآرائهم فى حد ذاتها يمكن أن تؤدى إلى تحسين علاقاته. وهناك إحساس مطرد بأهمية الناخبين الذين تستقى منهم المعلومات. والحقيقة أن الرئيس فى عملية جمعه للمعلومات يظل على علاقة وثيقة بمختلف دوائر ناخبيه ، بينما تزيد من إحساسهم بالمشاركة فى عملية صنع القرار السياسى؛ فيزيد الرئيس من دعم الناخبين للعملية السياسية وللسياسة الناتجة.

ولا تنتهى العملية السياسية باتخاذ القرار؛ فهناك أيضًا الحاجة إلى تنفيذ السياسة ورؤيتها مطبقة على أرض الواقع، ومن ثم يضطر الرؤساء إلى العمل كمديرين للإشراف على التنفيذ. فعليهم أن يشرفوا ، وأن يدفعوا بالبيروقراطية إلى ترجمة السياسات إلى أفعال. ويمكن لهذه المهمة على وجه الخصوص أن تصيب الرئيس بالإحباط نظرًا لضرورة التعايش مع الحاجة إلى اتخاذ قرارات أخرى. ومن الحالات الدالة على ذلك، الإحباط الذى ألم بكيندى إبان أزمة الصواريخ الكوبية حين اكتشف أن الصواريخ التى كان أصدر أوامره بإزالتها من تركيا كانت لاتزال قائمة هناك. وكان يمكن أن تصبح هدفا للمساومة على إزالة الصواريخ السوفيتية من كوبا. إذن يجب إيلاء بعض الاهتمام إلى رصد ما يحدث بعد اتخاذ قرار سياسى ما، إلا أن قرارات السياسة الخارجية يصعب رصدها ومتابعتها؛ فما يحدث يحدث غالبًا فى دولة أخرى ويتطلب إجراء مبدئيًا من جانب قائد تلك الدولة الأخرى قبل البدء فى أى شىء وكما الحال فى لعب الأطفال حين يهمس أحدهم بكلمة فى دائرة وتتم مراجعتها فى النهاية لرؤية ما إذا كانت لاتزال تشبه الكلمة التى قيلت فى البداية يتم دفع القرار السياسى الخارجى مرورا بوزارات عديدة وإدارات وقادة عسكريين وسفارات، بل أحيانًا مجموعات سرية ممن يحتاجون إلى العمل فيه. وكما الحال فى النتيجة المعتادة للعبة قد يتغير القرار قليلاً فى شكله إن لم يكن فى محتواه قبل تنفيذه، هذا إذا تم تنفيذه أصلاً.

تحدثنا حتى الآن عن سبع مهام مختلفة يمكن للرئيس أن يقوم بها فى عمله فى السياسة الخارجية. ومن المهم أن نلاحظ أن الرؤساء لا يتساوون بالضرورة فى أداء كل هذه المهام أو فى درجة التركيز عليها؛ فالحقيقة أن سمات الرئيس وطبيعة ناخبيه على اختلافهم تساعد على تحديد مدى تأكيده ومدى حسن تنفيذ أى منها. وكمثال على ذلك فالرئيس الذى يؤمن برؤية محددة ولا يولى اهتمامًا كبيرًا لآراء ناخبيه قد يركز على دفاعه عن سياسته أكثر من الرئيس الذى يؤمن برؤية أقل تحديدًا وبالتالى أكثر انفتاحًا على رؤى الآخرين. ويجد هذا النوع الأخير من الرؤساء أن مهمة بناء الإجماع عملية مستساغة. ومن الضغوط التى يعانيها الرؤساء ما ينجم عندما يكون هناك خلاف بين المهام التى يشعرون بالارتياح إزاءها كرؤساء وبين رغبات ناخبيهم وتوقعاتهم؛ فكان اهتمام لندون جونسن ومهارته فى بناء الإجماع تشمل نشاطًا كبيرًا وراء الكواليس، مما دعا الجماهير إلى النظر إليه وكأنه تاجر سيارات مستعملة وإلى الارتياب فى طبيعة وعوده الخاصة التى كان يبذلها لهم؛ فظن الناس أنه لم يكن يخبرهم بالحقيقة عما كان يحدث بڤيتنام. وعجز جونسن تمامًا عن فهم رد الفعل هذا؛ لأن المساومات السياسية الخفية كانت تمثل نمطًا ثابتًا لحياته، خاصة عندما تصاعدت متاعبه مع الشعب حول قضية ڤيتنام؛ حيث صب جام غضبه على من ظن أنهم مسئولون عن مشاكله وهم الصحافة والليبراليون والمثقفون.

سياق القيادة

إن تحديد مهام القيادة التى لها أهميتها كتحديد ما يمكن أن تتوقعه الجماهير يتوقف فى جزء كبير منه على موقف اللحظة الراهنة. ما نوع المشكلة السياسية الخارجية التى تواجهها قيادة البلاد؟ فعلى سبيل المثال هل يواجه قادة كالرئيس أزمة دولية (كنشوب حرب أو احتجاز رهائن أو فرض حظر على بترول الشرق الأوسط) أو حاجة إلى تغيير سفير أو محاولة من جانب الكونجرس لتأكيد ذاته فى مجال السياسة الخارجية أو قيام سخط شعبى ضد سياسة خارجية ما؟ فى كل من هذه الحالات يحتاج الرئيس إلى تركيز اهتمامه على مهام متباينة لكى يعالج المشكلة علاجًا ناجعًا.

ومن المهم أن يبين أن لديه حلاً ممكنًا للمشكلة أو أن لديه طريقة للتعامل معها (الدفاع عن سياسته) إبان نشوب أزمة دولية، وتلجأ الجماعات إلى الرئيس طلبًا للتوجيه. ومشكلة اختيار سفير تندرج ضمن مهمة التجنيد وضرورة اختيار من يخدم الرئيس ومصالحه، وفي الوقت نفسه يعمل بنجاح مع قيادة البلد الذى تم تعيينه فيه. وقد يندرج تحت بند الاختيار منح جائزة لمن سبقه فى الخدمة. وتبرز الحاجة إلى بناء تحالف عمل فى الكونجرس أو العمل على بناء الإجماع عندما يمثل الكونجرس تهديداً لخطط الرئيس. وحين يتذمر الشعب من سياسة ما أو من عدم وجود سياسة ما يمكن للرئيس أن يستفيد من ذلك بأن يصبح محرضًا أو دافعًا، ويحاول أن يوضح أسباب احتياج البلاد إلى القيام به ، ويصغى إلى قادة الجماعات غير المتأثرة ، ويسعى إلى توحيد آرائهم.

إن التقاط الرئيس للإشارات من الموقف ذاته ووضع سلوكياته فى السياق يتوقف على شخصيته وخلفيته؛ فرؤيته ونهجه السياسى وخبرته بالشئون الخارجية ومدى تأثير نجاحاته أو مواطن فشله السياسية الأولى على سلوكياته، كلها أمور تؤثر على مدى القدرة على تطويعه.

وهناك نوعان آخران من المواقف التى تواجه الرئيس تستحق التعليق أحدهما "شهر العسل" الذى يلى الانتخابات، والآخر الانتخابات نفسها؛ فكل رئيس يبدو مستمتعًا بالفترة الأولى من رئاسته، وهى بصورة عامة المئة يوم الأولى من توليه المنصب حين يبدى كل من الكونجرس والشعب تأييدهما ، ويكظم ما لديه من نقد. وتتصاعد المواجهة بين الحزبين فى الكونجرس ، ويسود البلاد جو من التفاؤل. وحتى القادة الأجانب يحجمون عن توجيه النقد. وفى هذه الفترة يمكن للرؤساء إن كانوا منظمين أن يحددوا سمات السياسة الخارجية أكثر من أى وقت آخر من فترة الرئاسة، ولديهم الفرصة لتحديد أولويات السياسة الخارجية لإدارتهم، ويصدق عكس ذلك على فترات الانتخابات. وفى أيامنا هذه يبدأ الساسة فى التحضير لانتخابات الرئاسة قبل عدة سنوات من الانتخابات، مما يجعل السياسة تتحول إلى جزء مهم من عملية صياغة القرار السياسى الرئاسى مع نهاية السنة الثالثة. وقد تكون محورية

أيضًا في انتخابات التجديد النصفي إذا ما خفت التأييد الشعبي للرئيس. وما لم تضطرهم الأحداث الدولية فإن الرؤساء يزدادون حذرًا في أوقات الانتخابات (سواء التجديد النصفي أو للرئاسة) من التورط في مناظرات حول السياسة الخارجية، ما قد يكون ثمنه فادحًا على الصعيد السياسي:

ويجب على الرؤساء كغيرهم من السياسيين أن يتوافقوا مع العصور التي يعملون فيها؛ فيرون ما إذا كانت الفترة تتميز بقليل من التغيير أم بالاضطراب أم بالأزمات أم تتميز بالتغير السريع أم بالفوضى. وتتغير أساليب القيادة بتغير العصور من السلام النسبي إلى الاضطراب. ويشبه جاكسن وروزبرج (١٩٨٤) الاختلاف بين القيادات بما يحدث لقائد سفينة في عاصفة في مقابل ما يحدث له في المياه الهادئة؛ فحين يكون البحر هادئًا يدخل القائد في ملاحة سياسية يوجه البلاد بها وينعطف بها نحو أهدافها. أما في العاصفة فيدخل في ملاحة سياسية محاولاً أن يبقى البلاد والحكومة طافيتين مع قدر من الاستقرار والنظام، وفي أوقات الاضطراب تزداد مطالب الجماهير وتزداد صعوبة التنسيق بين الأنشطة وبين مختلف الجماعات، وغالبًا ما تتعرض شرعية الرئاسة والمنصب للهجوم.

ومن الجوانب الأخرى لتغير العصور والتي تنتاب الرؤساء ما إذا كانت الحقبة الزمنية تتميز بوفرة الموارد أم ندرتها. وكما قال أحد المراقبين (ريتسمان ١٩٨٢) عن الرؤساء، فإن قيادة جهاز حكومي يتطلب نهجًا سياسيًا وحافزًا مختلفًا ؛ حيث يجب قطع مجرى الأمور باستمرار عنه عندما يملك المرء رفاهية البدء في مشروعات جديدة واتخاذ إجراءات جديدة. وكلما ندرت الموارد اتجه التنافس بين المرشحين نحو المبالغة، وكذلك النقد الموجه للرئيس. ودائمًا ما يبدو الرئيس وكأنه يفضل جانبًا على آخر سواء أكانت تلك الحال أم لم تكن. وقد تنقلب قيم المساواة و"اللعب النظيف" إلى صيحات وصرخات تدعو جموع الناخبين للاحتشاد. والرؤساء في الحقيقة "ملعونون إن فعلوا الشيء وملعونون إن لم يفعلوه". وبازدياد حجم المديونية في العالم للولايات المتحدة سيواجه الرؤساء خيارات صعبة تدخل ضمن خفض الديون، بينما يسعون إلى خفض حجم التكاليف عن مختلف جماهير ناخبيهم. وما شعارات

"اشتروا منتجات أمريكا" التى بدأت فى الظهور والمشاحنات مع قادة اليابان حول أنصبة التصدير إلا نذير بما سيتحتم على الرؤساء أن يتعاملوا معه.

ملخص

لفهم العلاقة بين القيادة واختيار السياسة الخارجية الأمريكية، نرى من الأهمية التعرف لا على نوعية الرؤساء والقادة وحسب، بل نوعية ما هو متوقع من شاغلى مكان القيادة والعلاقة بين القادة وجماهيرهم وطبيعة الموقف الراهن. وقد تتغير القيادة بتغير هذه العناصر بما لذلك من عواقب على السياسة الخارجية. وقد أشرنا إلى أنواع السمات الشخصية وخبرات قادة السياسة الخارجية الأمريكية والتى قد يكون لها أثر على قرارات السياسة الخارجية. وكذلك التوقعات التى قد ينتظرها مختلف المشاركين فى عملية صوغ القرار السياسى الخارجى من قائدهم. كما قدمنا تصورنا عن أنماط المهام التى يكون على أى قائد خاصة الرئيس أن يؤديها لكى يفى بما هو متوقع منه. ويساعد الموقف على تحديد أى قادة السياسة الخارجية وأى الجماهير والناخبين لهم صلة بالموضوع. إن السياسة الخارجية الأمريكية تنشأ من تفاعل الرئيس مع سماته ومع الجماهير التى لها صلة بالموقف من خلال توقعاتها، والحقيقة أن السياسة الخارجية الأمريكية يصوغها بشر ، وتساعد نوعية هؤلاء البشر على صياغة الأحداث.

نبذ عن المؤلفين ومن أسهموا فى هذا الكتاب

جوردن آدامز

مدير مشروع الموازنة الدفاعية بمركز الموازنة وأولويات السياسة ، ومؤلف كتاب سياسة التعاقدات الدفاعية: المثلث الحديدى (١٩٨٢) ، ويساهم من حين لآخر بمقالات تنشر فى العديد من المجلات.

ميتشل بارد

محلل سياسة خارجية بجامعة كاليفورنيا، وله مقالات نشرت بمجلة الرأى العام والدراسات الرئاسية الربع السنوية.

رايان باريليو

أستاذ مساعد العلوم السياسية بجامعة ميامى، وكان يعمل فيما مضى مساعداً للسناتور بينيت جونسن ومؤلف كتاب الرئيس والشئون الخارجية: تقويم وأداء ونفوذ (١٩٨٥). وله مقالات نشرت بالعديد من الدوريات المتخصصة.

دنكن كلارك

أستاذ العلاقات الدولية بالجامعة الأمريكية ، ومؤلف كتاب سياسة الحد من التسلح : دور الوكالة الأمريكية للحد من التسلح ونزع السلاح وفعاليتها (١٩٧٩)، وناشر كتاب صنع قرار الحد من التسلح (١٩٨٣).

توماس كرونين

أستاذ المؤسسات والإدارة الأمريكية بجامعة كلورادو ، ومؤلف مشارك للعديد من المؤلفات عن الحكومة والرئاسة الأمريكية، منها « حالة الرئاسة » (١٩٨٠) و «الحكومة والشعب» (١٩٨٧). وكرمته "جمعية العلوم السياسية الأمريكية" فى عام ١٩٨٦ بجائزة تشارلز ميريام بصفته ممن قدموا إسهامات جليلة لفن إدارة شئون الدولة من خلال كتاباته وحياته العملية.

ا. م. دستلر

زميل بمعهد الاقتصاد الدولى، وكان فيما سبق زميلاً قديماً بمؤسسة أوقاف كارنيجى للسلام. ومن مؤلفاته « الرؤساء والإداريون والسياسة الخارجية » (١٩٧٤) والسياسة التجارية الأمريكية (١٩٨٦).

وليام دورمان

أستاذ الصحافة بجامعة كاليفورنيا الحكومية ، وزميل بمركز دراسات الحرب والسلام والإعلام الجديد بجامعة نيويورك ، ومؤلف مشارك لكتاب بعنوان « الصحافة الأمريكية وإيران: السياسة الخارجية وصحافة المبالاة ». وله منشورات بالعديد من الدوريات.

ثيودور دريبر

مؤلف كتاب «التاريخ الراهن » (١٩٨٣) وعدد من المؤلفات الأخرى عن الشيوعية الأمريكية والأسلحة النووية وكوبا والسياسة الأمريكية بفيتنام وإسرائيل والسياسة العالمية ، وزميل بمعهد الدراسات المتقدمة بجامعة برينستن.

لزلى جلب

مراسلة الأمن القومى بصحيفة نيويورك تايمز ، ومؤلفة كتاب «مهزلة ڤيتنام» (١٩٧٩) الذى فاز بجائزة وودرو ويلسن لعام ١٩٨٠ باعتباره أفضل عمل نشر عن الحكم والسياسة والشئون الدولية. وقامت بإدارة مشروع أبحاث البنتاجون لوزارة الدفاع الأمريكية ، وعملت مديرة للشئون السياسية والعسكرية بالخارجية.

ألكسندر جورج

محلل وأستاذ العلاقات الدولية بجامعة ستانفورد. ومن مقالاته وكتبه العديدة «وودرو ويلسن وبيت الكولونيل» (١٩٦٤)، «الردع فى السياسة الخارجية الأمريكية» (١٩٧٤) الذى فاز بجائزة بانكروفت لعام ١٩٧٥، «السلطة وإدارة شئون الدولة» (١٩٨٣)، كما تولى رئاسة جمعية الدراسات الدولية بين ٧٣ و١٩٧٤.

فن أوسلر هامسن

أستاذ مساعد بمدرسة نورمان باترسن للشئون الدولية بجامعة كارلتون ، ومؤلف «صياغة السياسة الاقتصادية» (١٩٨٦) ومؤلف مشارك لكتاب «ضمان مستقبل أوروبا» (١٩٨٦). وهو حاليًا زميل بمدرسة كيندى للحكم بجامعة هارڤارد وعضو بمشروعها عن «تفادى الحرب النووية».

تشارلز هرمان

أستاذ العلوم السياسية ومدير مركز مرشون بجامعة أوهايو الحكومية، ومؤلف مشارك لكتاب بعنوان «لماذا تتصرف الأمم؟» (١٩٧٨). وقام بنشر كتاب «الأزمات الدولية» (١٩٧٢)، وشارك فى نشر اتجاهات جديدة فى دراسة السياسة الخارجية (١٩٨٧). وله مقالات بالعديد من الصحف والدوريات.

مارجريت هرمان

باحثة بمركز مرشون بجامعة أوهايو الحكومية، وشاركت فى تأليف كتاب «وصف سلوكيات السياسة الخارجية» (١٩٨٢) وهى محررة كتاب «الفحص النفسى للقادة السياسيين» (١٩٧٧) و«علم النفس السياسى» (١٩٨٦)، كما نشرت عدة مقالات بمجلة الدراسات الدولية وغيرها.

أول هولستى

أستاذ الشئون الدولية بجامعة ديوك ومؤلف كتاب «حرب تصعيد الأزمة» (١٩٧٢) و«تحليل المضمون فى العلوم الاجتماعية والإنسانية» (١٩٦٩) ومؤلف مشارك لكتاب «القيادة الأمريكية فى الشئون العالمية »(١٩٨٤). ونشرت مقالاته بكبريات الدوريات الأكاديمية، وعمل رئيساً لجمعية الدراسات الدولية بين عامى ٧٩ و١٩٨٠.

ديڤيد جونز

ضابط عسكرى عامل وجنرال متقاعد بالجيش الأمريكى، وعمل بهيئة الأركان المشتركة تحت أربعة رؤساء ووزراء دفاع ، وتولى رئاستها فى عهدى كارتر وريجان.

تشارلز كجلى

أستاذ السياسة الدولية ، ومدير مركز بيرنز الدولى بجامعة جنوب كارولينا، ومؤلف مشارك لكتاب « السياسة العالمية »(١٩٨٥) ، وشارك فى تحرير كتاب «التقارب النووى» (١٩٨٥، وكلاهما بالاشتراك مع يوجين ويتكوف). وله كتاب بعنوان «اتجاهات جديدة فى دراسة السياسة الخارجية »(١٩٨٧)، بالإضافة إلى العديد من المقالات.

ستيڤن كريزنر

أستاذ العلوم السياسية بجامعة ستانفورد ، حيث يرأس قسم العلوم السياسية ومدير مجلة التنظيم الدولى ، وله مؤلفات عديدة منها صراع المؤسسات: العالم الثالث ضد الليبرالية الدولية (١٩٨٥).

أنتونى ليك

أستاذ العلوم السياسية بكلية ماونت هوليوك. وتولى إدارة التخطيط السياسى بالخارجية الأمريكية فى عهد كارتر ومؤلف كتاب النظم الراديكالية بالعالم الثالث (١٩٨٥) وشارك مع دستلر ولزلى جلب فى اصدار كتاب أسوأ أعدائنا (١٩٨٤).

ستيڤن ميلر

يعمل بتدريس الدراسات الدفاعية بقسم العلوم السياسية بمعهد ماستشوستس للتكنولوجيا MIT، ويشارك فى تحرير دورية بعنوان الأمن الدولى، وأصدر عدة كتب عن سياسة الأمن القومى منها «مشكلة حرب النجوم» (١٩٨٦) و«القوى التقليدية والسياسة الدفاعية الأمريكية» (١٩٨٦).

وليام كوانت

زميل قديم ببرنامج السياسة الخارجية بمعهد بروكنجز. ومن ٧٧ إلى ١٩٧٩، كان عضواً بهيئة مجلس الأمن القومى بمسئولية خاصة عن الشرق الأوسط، وآخر مؤلفاته بعنوان كامپ ديڤيد: صنع السلام والسياسة (١٩٨٦).

جون ريلى

رئيس مجلس شيكاغو للعلاقات الخارجية ومحرر تقارير المجلس عن الرأى العام الأمريكى والسياسة الخارجية الأمريكية.

جيمس روزينو

أستاذ بمدرسة العلاقات الدولية بجامعة ساوث كارولينا، ويشغل منصب مدير معهد الدراسات الدولية بنفس الجامعة. ومن مؤلفاته العديدة «الدراسة العلمية للسياسة الخارجية» (١٩٨٤)، كما شارك فى تأليف كتاب «الزعامة الأمريكية فى الشؤون الدولية» (١٩٨٤) وشارك فى تحرير «اتجاهات جديدة فى دراسة السياسة الدولية » (١٩٨٧)، كما تولى رئاسة "جمعية الدراسات الدولية" بين عامى ٨٤ و١٩٨٥.

آرثر شليسنجر (الابن)

أستاذ العلوم الانسانية بجامعة سيتى بنيويورك، وله مقالات عميقة ومؤلفات من بينها «ألف يوم: كيندى فى البيت الأبيض» (١٩٦٦) الذى فاز عنه بجائزة بوليتزر، وآخر مؤلفاته بعنوان «دورات التاريخ الأمريكى» (١٩٨٦).

جيمس تومسن

أستاذ بكلية الاتصالات بجامعة بوسطن وبمؤسسة نيمان للصحافة بجامعة هارفارد سابقًا، وقام بتحرير كتاب «الإمبريالى العاطفى: التجربة الأمريكية بالشرق الأقصى» (١٩٨١).

يوجين ويتكوف

أستاذ العلوم السياسية بجامعة لويزيانا الحكومية، وشارك تشارلز كجلى فى إصدار أعمال منها « السياسة الخارجية الأمريكية: الأنماط والعمل » (١٩٨٧) و« الأولويات الدولية» (١٩٨٨) و« آراء فى السياسة الخارجية الأمريكية »(١٩٨٣)،. وله مقالات منشورة فى دوريات عديدة.

المحررات فى سطور :

تشارلز كجلى

أستاذ السياسة الدولية ومدير مركز بيرنز الدولى بجامعة جنوب كارولينا، ومؤلف مشارك لكتاب « السياسة العالمية » (١٩٨٥) وشارك فى تحرير كتاب «القارئ النووى» (١٩٨٥، وكلاهما بالاشتراك مع يوجين ويتكوف). وله كتاب بعنوان «اتجاهات جديدة فى دراسة السياسة الخارجية» (١٩٨٧)، بالإضافة إلى العديد من المقالات.

يوجين ويتكوف

أستاذ العلوم السياسية بجامعة لويزيانا الحكومية ، وشارك تشارلز كجلى فى إصدار أعمال منها « السياسة الخارجية الأمريكية: الأنماط والعمل » (١٩٨٧) و« الأولويات الدولية »(١٩٨٨) و« آراء فى السياسة الخارجية الأمريكية» (١٩٨٣). وله مقالات منشورة فى دوريات عديدة.

المترجم فى سطور :

د : عبد الوهاب علوب

من مواليد ١٩٥٨ ، ويعمل أستاذًا مساعدًا بكلية الآداب ، جامعة القاهرة . وهو حاصل على درجة الدكتوراه من جامعة ميتشجن ، آن آربر ، الولايات المتحدة الأمريكية (١٩٨٨) ، والماجستير من كلية الآداب ، جامعة القاهرة (١٩٨٣).

المشروع القومى للترجمة

المشروع القومى للترجمة مشروع تنمية ثقافية بالدرجة الأولى ، ينطلق من الإيجابيات التى حققتها مشروعات الترجمة التى سبقته فى مصر والعالم العربى ويسعى إلى الإضافة بما يفتح الأفق على وعود المستقبل، معتمداً المبادئ التالية :

١- الخروج من أسر المركزية الأوروبية وهيمنة اللغتين الإنجليزية والفرنسية .

٢- التوازن بين المعارف الإنسانية فى المجالات العلمية والفنية والفكرية والإبداعية .

٣- الانحياز إلى كل ما يؤسس لأفكار التقدم وحضور العلم وإشاعة العقلانية والتشجيع على التجريب .

٤- ترجمة الأصول المعرفية التى أصبحت أقرب إلى الإطار المرجعى فى الثقافة الإنسانية المعاصرة، جنباً إلى جنب المنجزات الجديدة التى تضع القارئ فى القلب من حركة الإبداع والفكر العالميين .

٥- العمل على إعداد جيل جديد من المترجمين المتخصصين عن طريق ورش العمل بالتنسيق مع لجنة الترجمة بالمجلس الأعلى للثقافة .

٦- الاستعانة بكل الخبرات العربية وتنسيق الجهود مع المؤسسات المعنية بالترجمة .

المشروع القومى للترجمة

-١	اللغة العليا	جون كوين	أحمد درويش
-٢	الوثنية والإسلام (ط١)	ك. مادهو بانيكار	أحمد فؤاد بلبع
-٣	التراث المسروق	جورج جيمس	شوقى جلال
-٤	كيف تتم كتابة السيناريو	انجا كاريتنيكوفا	أحمد الحضرى
-٥	ثريا فى غيبوبة	إسماعيل فصيح	محمد علاء الدين منصور
-٦	اتجاهات البحث اللسانى	ميلكا إفيتش	سعد مصلوح ووفاء كامل فايد
-٧	العلوم الإنسانية والفلسفة	لوسيان غولدمان	يوسف الأنطكى
-٨	مشعلو الحرائق	ماكس فريش	مصطفى ماهر
-٩	التغيرات البيئية	أندرو. س. جودى	محمود محمد عاشور
-١٠	خطاب الحكاية	چيرار چينيت	محمد معتصم وعبد الجليل الأزدى وعمر حلى
-١١	مختارات شعرية	فيسوافا شيمبوريسكا	هناء عبد الفتاح
-١٢	طريق الحرير	ديفيد براونيستون وأيرين فرانك	أحمد محمود
-١٣	ديانة الساميين	روبرتسن سميث	عبد الوهاب علوب
-١٤	التحليل النفسى للأدب	جان بيلمان نويل	حسن المودن
-١٥	الحركات الفنية منذ ١٩٤٥	إدوارد لوسى سميث	أشرف رفيق عفيفى
-١٦	أثينة السوداء (جـ١)	مارتن برنال	بإشراف أحمد عتمان
-١٧	مختارات شعرية	فيليب لاركين	محمد مصطفى بدوى
-١٨	الشعر النسائى فى أمريكا اللاتينية	مختارات	طلعت شاهين
-١٩	الأعمال الشعرية الكاملة	چورج سفيريس	نعيم عطية
-٢٠	قصة العلم	ج. ج. كراوثر	يمنى طريف الخولى و بدوى عبد الفتاح
-٢١	خوخة وألف خوخة وقصص أخرى	صمد بهرنجى	ماجدة العنانى
-٢٢	مذكرات رحالة عن المصريين	جون أنتيس	سيد أحمد على الناصرى
-٢٣	تجلى الجميل	هانز جيورج جادامر	سعيد توفيق
-٢٤	ظلال المستقبل	باتريك بارندر	بكر عباس
-٢٥	مثنوى	مولانا جلال الدين الرومى	إبراهيم الدسوقى شتا
-٢٦	دين مصر العام	محمد حسين هيكل	أحمد محمد حسين هيكل
-٢٧	التنوع البشرى الخلاق	مجموعة من المؤلفين	بإشراف: جابر عصفور
-٢٨	رسالة فى التسامح	جون لوك	منى أبو سنة
-٢٩	الموت والوجود	جيمس ب. كارس	بدر الديب
-٣٠	الوثنية والإسلام (ط٢)	ك. مادهو بانيكار	أحمد فؤاد بلبع
-٣١	مصادر دراسة التاريخ الإسلامى	جان سوفاجيه - كلود كاين	عبد الستار الحلوجى وعبد الوهاب علوب
-٣٢	الانقراض	ديفيد روب	مصطفى إبراهيم فهمى
-٣٣	التاريخ الاقتصادى لأفريقيا الغربية	أ. ج. هوبكنز	أحمد فؤاد بلبع
-٣٤	الرواية العربية	روجر آلن	حصة إبراهيم المنيف
-٣٥	الأسطورة والحداثة	پول ب . ديكسون	خليل كلفت
-٣٦	نظريات السرد الحديثة	والاس مارتن	حياة جاسم محمد

العنوان	المؤلف	المترجم
٣٧- واحة سيوة وموسيقاها	بريجيت شيفر	جمال عبد الرحيم
٣٨- نقد الحداثة	آلن تورين	أنور مغيث
٣٩- الحسد والإغريق	بيتر والكوت	منيرة كروان
٤٠- قصائد حب	آن سكستون	محمد عيد إبراهيم
٤١- ما بعد المركزية الأوروبية	بيتر جران	عاطف أحمد وإبراهيم فتحى ومحمود ماجد
٤٢- عالم ماك	بنجامين باربر	أحمد محمود
٤٣- اللهب المزدوج	أوكتافيو باث	المهدى أخريف
٤٤- بعد عدة أصياف	ألدوس هكسلى	مارلين تادرس
٤٥- التراث المغدور	روبرت دينا وجون فاين	أحمد محمود
٤٦- عشرون قصيدة حب	بابلو نيرودا	محمود السيد على
٤٧- تاريخ النقد الأدبى الحديث (جـ١)	رينيه ويليك	مجاهد عبد المنعم مجاهد
٤٨- حضارة مصر الفرعونية	فرانسوا دوما	ماهر جويجاتى
٤٩- الإسلام فى البلقان	هـ . ت . نوريس	عبد الوهاب علوب
٥٠- ألف ليلة وليلة أو القول الأسير	جمال الدين بن الشيخ	محمد برادة وعثمانى الميلود ويوسف الأنطكى
٥١- مسار الرواية الإسبانو أمريكية	داريو بيانوبيا وخ. م. بينياليستى	محمد أبو العطا
٥٢- العلاج النفسى التدعيمى	ب. نوفاليس وس . روجسيفيتز وروجر بيل	لطفى فطيم وعادل دمرداش
٥٣- الدراما والتعليم	أ . ف . ألنجتون	مرسى سعد الدين
٥٤- المفهوم الإغريقى للمسرح	ج . مايكل والتون	محسن مصيلحى
٥٥- ما وراء العلم	چون بولكنجهوم	على يوسف على
٥٦- الأعمال الشعرية الكاملة (جـ١)	فديريكو غرسية لوركا	محمود على مكى
٥٧- الأعمال الشعرية الكاملة (جـ٢)	فديريكو غرسية لوركا	محمود السيد و ماهر البطوطى
٥٨- مسرحيتان	فديريكو غرسية لوركا	محمد أبو العطا
٥٩- المحبرة (مسرحية)	كارلوس مونييث	السيد السيد سهيم
٦٠- التصميم والشكل	جوهانز إيتين	صبرى محمد عبد الغنى
٦١- موسوعة علم الإنسان	شارلوت سيمور - سميث	بإشراف : محمد الجوهرى
٦٢- لذّة النّص	رولان بارت	محمد خير البقاعى
٦٣- تاريخ النقد الأدبى الحديث (جـ٢)	رينيه ويليك	مجاهد عبد المنعم مجاهد
٦٤- برتراند راسل (سيرة حياة)	آلان وود	رمسيس عوض
٦٥- فى مدح الكسل ومقالات أخرى	برتراند راسل	رمسيس عوض
٦٦- خمس مسرحيات أندلسية	أنطونيو جالا	عبد اللطيف عبد الحليم
٦٧- مختارات شعرية	فرناندو بيسوا	المهدى أخريف
٦٨- نتاشا العجوز وقصص أخرى	فالنتين راسبوتين	أشرف الصباغ
٦٩- العالم الإسلامى فى أوائل القرن العشرين	عبد الرشيد إبراهيم	أحمد فؤاد متولى وهويدا محمد فهمى
٧٠- ثقافة وحضارة أمريكا اللاتينية	أوخينيو تشانج رودريجث	عبد الحميد غلاب وأحمد حشاد
٧١- السيدة لا تصلح إلا للرمى	داريو فو	حسين محمود
٧٢- السياسى العجوز	ت . س . إليوت	فؤاد مجلى
٧٣- نقد استجابة القارئ	چين ب . تومبكنز	حسن ناظم وعلى حاكم
٧٤- صلاح الدين والمماليك فى مصر	ل . ا . سيمينوفا	حسن بيومى

٧٥-	فن التراجم والسير الذاتية	أندريه موروا	أحمد درويش
٧٦-	جاك لاكان وإغواء التحليل النفسى	مجموعة من المؤلفين	عبد المقصود عبد الكريم
٧٧-	تاريخ النقد الأدبى الحديث (جـ٣)	رينيه ويليك	مجاهد عبد المنعم مجاهد
٧٨-	العولمة : النظرية الاجتماعية والثقافة الكونية	رونالد روبرتسون	أحمد محمود ونورا أمين
٧٩-	شعرية التأليف	بوريس أوسبنسكى	سعيد الغانمى وناصر حلاوى
٨٠-	بوشكين عند «نافورة الدموع»	ألكسندر بوشكين	مكارم الغمرى
٨١-	الجماعات المتخيلة	بندكت أندرسن	محمد طارق الشرقاوى
٨٢-	مسرح ميجيل	ميجيل دى أونامونو	محمود السيد على
٨٣-	مختارات شعرية	غوتفريد بن	خالد المعالى
٨٤-	موسوعة الأدب والنقد (جـ١)	مجموعة من المؤلفين	عبد الحميد شيحة
٨٥-	منصور الحلاج (مسرحية)	صلاح زكى أقطاى	عبد الرازق بركات
٨٦-	طول الليل (رواية)	جمال مير صادقى	أحمد فتحى يوسف شتا
٨٧-	نون والقلم (رواية)	جلال آل أحمد	ماجدة العنانى
٨٨-	الابتلاء بالتغرب	جلال آل أحمد	إبراهيم الدسوقى شتا
٨٩-	الطريق الثالث	أنتونى جيدنز	أحمد زايد ومحمد محيى الدين
٩٠-	وسم السيف وقصص أخرى	بورخيس وآخرون	محمد إبراهيم مبروك
٩١-	المسرح والتجريب بين النظرية والتطبيق	باربرا لاسوتسكا - بشونباك	محمد هناء عبد الفتاح
٩٢-	أساليب ومضامين المسرح الإسبانوأمريكى المعاصر	كارلوس ميجيل	نادية جمال الدين
٩٣-	محدثات العولمة	مايك فيذرستون وسكوت لاش	عبد الوهاب علوب
٩٤-	مسرحيتا الحب الأول والصحبة	صمويل بيكيت	فوزية العشماوى
٩٥-	مختارات من المسرح الإسبانى	أنطونيو بويرو باييخو	سرى محمد عبد اللطيف
٩٦-	ثلاث زنبقات ووردة وقصص أخرى	نخبة	إدوار الخراط
٩٧-	هوية فرنسا (مج١)	فرنان برودل	بشير السباعى
٩٨-	الهم الإنسانى والابتزاز الصهيونى	مجموعة من المؤلفين	أشرف الصباغ
٩٩-	تاريخ السينما العالمية (١٨٩٥-١٩٨٠)	ديفيد روبنسون	إبراهيم قنديل
١٠٠-	مساءلة العولمة	بول هيرست وجراهام تومبسون	إبراهيم فتحى
١٠١-	النص الروائى: تقنيات ومناهج	بيرنار فاليط	رشيد بنحدو
١٠٢-	السياسة والتسامح	عبد الكبير الخطيبى	عز الدين الكتانى الإدريسى
١٠٣-	قبر ابن عربى يليه آياء (شعر)	عبد الوهاب المؤدب	محمد بنيس
١٠٤-	أوبرا ماهوجنى (مسرحية)	برتولت بريشت	عبد الغفار مكاوى
١٠٥-	مدخل إلى النص الجامع	جيرارجينيت	عبد العزيز شبيل
١٠٦-	الأدب الأندلسى	ماريا خيسوس روبييرامتى	أشرف على دعدور
١٠٧-	صورة الفدائى فى الشعر الأمريكى اللاتينى المعاصر	نخبة من الشعراء	محمد عبد الله الجعيدى
١٠٨-	ثلاث دراسات عن الشعر الأندلسى	مجموعة من المؤلفين	محمود على مكى
١٠٩-	حروب المياه	جون بولوك وعادل درويش	هاشم أحمد محمد
١١٠-	النساء فى العالم النامى	حسنة بيجوم	منى قطان
١١١-	المرأة والجريمة	فرانسس هيدسون	ريهام حسين إبراهيم
١١٢-	الاحتجاج الهادئ	أرلين علوى ماكليود	إكرام يوسف

١١٣- راية التمرد	سادى پلانت	أحمد حسان
١١٤- مسرحيتا حصاد كونجي وسكان المستنقع	وول شوينكا	نسيم مجلى
١١٥- غرفة تخص المرء وحده	فرچينيا وولف	سمية رمضان
١١٦- امرأة مختلفة (درية شفيق)	سينثيا نلسون	نهاد أحمد سالم
١١٧- المرأة والجنوسة فى الإسلام	ليلى أحمد	منى إبراهيم وهالة كمال
١١٨- النهضة النسائية فى مصر	بث بارون	لميس النقاش
١١٩- النساء والأسرة وقوانين الطلاق فى التاريخ الإسلامى	أميرة الأزهرى سنبل	بإشراف: رءوف عباس
١٢٠- الحركة النسائية والتطور فى الشرق الأوسط	ليلى أبو لغد	مجموعة من المترجمين
١٢١- الدليل الصغير فى كتابة المرأة العربية	فاطمة موسى	محمد الجندى وإيزابيل كمال
١٢٢- نظام العبودية القديم والنموذج المثالى للإنسان	جوزيف فوجت	منيرة كروان
١٢٣- الإمبراطورية العثمانية وعلاقاتها الدولية	أنيتل ألكسندرو فنادولينا	أنور محمد إبراهيم
١٢٤- الفجر الكاذب: أوهام الرأسمالية العالمية	چون جراى	أحمد فؤاد بلبع
١٢٥- التحليل الموسيقى	سيدرك ثورپ ديڤى	سمحة الخولى
١٢٦- فعل القراءة	ڤولفانج إيسر	عبد الوهاب علوب
١٢٧- إرهاب (مسرحية)	صفاء فتحى	بشير السباعى
١٢٨- الأدب المقارن	سوزان باسنيت	أميرة حسن نويرة
١٢٩- الرواية الإسبانية المعاصرة	ماريا دولورس أسيس جاروته	محمد أبو العطا وآخرون
١٣٠- الشرق يصعد ثانية	أندريه جوندر فرانك	شوقى جلال
١٣١- مصر القديمة: التاريخ الاجتماعى	مجموعة من المؤلفين	لويس بقطر
١٣٢- ثقافة العولمة	مايك فيذرستون	عبد الوهاب علوب
١٣٣- الخوف من المرايا (رواية)	طارق على	طلعت الشايب
١٣٤- تشريح حضارة	بارى ج. كيمب	أحمد محمود
١٣٥- المختار من نقد ت. س. إليوت	ت. س. إليوت	ماهر شفيق فريد
١٣٦- فلاحو الباشا	كينيث كونو	سحر توفيق
١٣٧- مذكرات ضابط فى الحملة الفرنسية على مصر	چوزيف مارى مواريه	كاميليا صبحى
١٣٨- عالم التليفزيون بين الجمال والعنف	أندريه جلوكسمان	وجيه سمعان عبد المسيح
١٣٩- پارسيڤال (مسرحية)	ريتشارد ڤاچنر	مصطفى ماهر
١٤٠- حيث تلتقى الأنهار	هربرت ميسن	أمل الجبورى
١٤١- اثنتا عشرة مسرحية يونانية	مجموعة من المؤلفين	نعيم عطية
١٤٢- الإسكندرية : تاريخ ودليل	أ. م. فورستر	حسن بيومى
١٤٣- قضايا التنظير فى البحث الاجتماعى	ديرك لايدر	عدلى السمرى
١٤٤- صاحبة اللوكاندة (مسرحية)	كارلو جولدونى	سلامة محمد سليمان
١٤٥- موت أرتيميو كروث (رواية)	كارلوس فوينتس	أحمد حسان
١٤٦- الورقة الحمراء (رواية)	ميجيل دى ليبس	على عبدالروف البمبى
١٤٧- مسرحيتان	تانكريد دورست	عبدالغفار مكاوى
١٤٨- القصة القصيرة: النظرية والتقنية	إنريكى أندرسون إمبرت	على إبراهيم منوفى
١٤٩- النظرية الشعرية عند إليوت وأدونيس	عاطف فضول	أسامة إسبر
١٥٠- التجربة الإغريقية	روبرت ج. ليتمان	منيرة كروان

١٥١-	هوية فرنسا (مج ٢ ، جـ١)	فرنان برودل	بشير السباعى
١٥٢-	عدالة الهنود وقصص أخرى	مجموعة من المؤلفين	محمد محمد الخطابى
١٥٣-	غرام الفراعنة	فيولين فانويك	فاطمة عبدالله محمود
١٥٤-	مدرسة فرانكفورت	فيل سليتر	خليل كلفت
١٥٥-	الشعر الأمريكى المعاصر	نخبة من الشعراء	أحمد مرسى
١٥٦-	المدارس الجمالية الكبرى	جى أنبال وآلان وأوديت فيرمو	مى التلمسانى
١٥٧-	خسرو وشيرين	النظامى الكنجوى	عبدالعزيز بقوش
١٥٨-	هوية فرنسا (مج ٢ ، جـ٢)	فرنان برودل	بشير السباعى
١٥٩-	الأيديولوجية	ديفيد هوكس	إبراهيم فتحى
١٦٠-	آلة الطبيعة	بول إيرليش	حسين بيومى
١٦١-	مسرحيتان من المسرح الإسبانى	أليخاندرو كاسونا وأنطونيو جالا	زيدان عبدالحليم زيدان
١٦٢-	تاريخ الكنيسة	يوحنا الأسيوى	صلاح عبدالعزيز محجوب
١٦٣-	موسوعة علم الاجتماع (جـ ١)	جوردون مارشال	بإشراف: محمد الجوهرى
١٦٤-	شامبوليون (حياة من نور)	چان لاكوتير	نبيل سعد
١٦٥-	حكايات الثعلب (قصص أطفال)	أ. ن. أفاناسيفا	سهير المصادفة
١٦٦-	العلاقات بين المتدينين والعلمانيين فى إسرائيل	يشعياهو ليفمان	محمد محمود أبوغدير
١٦٧-	فى عالم طاغور	رابندرنات طاغور	شكرى محمد عياد
١٦٨-	دراسات فى الأدب والثقافة	مجموعة من المؤلفين	شكرى محمد عياد
١٦٩-	إبداعات أدبية	مجموعة من المؤلفين	شكرى محمد عياد
١٧٠-	الطريق (رواية)	ميجيل دليبيس	بسام ياسين رشيد
١٧١-	وضع حد (رواية)	فرانك بيجو	هدى حسين
١٧٢-	حجر الشمس (شعر)	نخبة	محمد محمد الخطابى
١٧٣-	معنى الجمال	ولتر ت. ستيس	إمام عبد الفتاح إمام
١٧٤-	صناعة الثقافة السوداء	إيليس كاشمور	أحمد محمود
١٧٥-	التليفزيون فى الحياة اليومية	لورينزو فيلشس	وجيه سمعان عبد المسيح
١٧٦-	نحو مفهوم للاقتصاديات البيئية	توم تيتنبرج	جلال البنا
١٧٧-	أنطون تشيخوف	هنرى ترويا	حصة إبراهيم المنيف
١٧٨-	مختارات من الشعر اليونانى الحديث	نخبة من الشعراء	محمد حمدى إبراهيم
١٧٩-	حكايات أيسوب (قصص أطفال)	أيسوب	إمام عبد الفتاح إمام
١٨٠-	قصة جاويد (رواية)	إسماعيل فصيح	سليم عبد الأمير حمدان
١٨١-	النقد الأدبى الأمريكى من الثلاثينيات إلى الثمانينيات	فنسنت ب. ليتش	محمد يحيى
١٨٢-	العنف والنبوءة (شعر)	و.ب. ييتس	ياسين طه حافظ
١٨٣-	چان كوكتو على شاشة السينما	رينيه جيلسون	فتحى العشرى
١٨٤-	القاهرة: حالمة لا تنام	هانز إبندورفر	دسوقى سعيد
١٨٥-	أسفار العهد القديم فى التاريخ	توماس تومسن	عبد الوهاب علوب
١٨٦-	معجم مصطلحات هيجل	ميخائيل إنوود	إمام عبد الفتاح إمام
١٨٧-	الأرضة (رواية)	بُزرج علوى	محمد علاء الدين منصور
١٨٨-	موت الأدب	ألفين كرنان	بدر الديب

الرقم	العنوان	المؤلف	المترجم
١٨٩-	العمى والبصيرة: مقالات فى بلاغة النقد المعاصر	پول دى مان	سعيد الغانمى
١٩٠-	محاورات كونفوشيوس	كونفوشيوس	محسن سيد فرجانى
١٩١-	الكلام رأسمال وقصص أخرى	الحاج أبو بكر إمام وآخرون	مصطفى حجازى السيد
١٩٢-	سياحت نامه إبراهيم بك (جـ١)	زين العابدين المراغى	محمود علاوى
١٩٣-	عامل المنجم (رواية)	بيتر أبراهامز	محمد عبد الواحد محمد
١٩٤-	مختارات من النقد الأنجلو-أمريكى الحديث	مجموعة من النقاد	ماهر شفيق فريد
١٩٥-	شتاء ٨٤ (رواية)	إسماعيل فصيح	محمد علاء الدين منصور
١٩٦-	المهلة الأخيرة (رواية)	فالنتين راسبوتين	أشرف الصباغ
١٩٧-	سيرة الفاروق	شمس العلماء شبلى النعمانى	جلال السعيد الحفناوى
١٩٨-	الاتصال الجماهيرى	إدوين إمرى وآخرون	إبراهيم سلامة إبراهيم
١٩٩-	تاريخ يهود مصر فى الفترة العثمانية	يعقوب لانداو	جمال أحمد الرفاعى وأحمد عبد اللطيف حماد
٢٠٠-	ضحايا التنمية: المقاومة والبدائل	جيرمى سيبروك	فخزى لبيب
٢٠١-	الجانب الدينى للفلسفة	جوزايا رويس	أحمد الأنصارى
٢٠٢-	تاريخ النقد الأدبى الحديث (جـ٤)	رينيه ويليك	مجاهد عبد المنعم مجاهد
٢٠٣-	الشعر والشاعرية	ألطاف حسين حالى	جلال السعيد الحفناوى
٢٠٤-	تاريخ نقد العهد القديم	زالمان شازار	أحمد هويدى
٢٠٥-	الجينات والشعوب واللغات	لويجى لوقا كافاللى- سفورزا	أحمد مستجير
٢٠٦-	الهيولية تصنع علماً جديداً	جيمس جلايك	على يوسف على
٢٠٧-	ليل أفريقى (رواية)	رامون خوتاسندير	محمد أبو العطا
٢٠٨-	شخصية العربى فى المسرح الإسرائيلى	دان أوريان	محمد أحمد صالح
٢٠٩-	السرد والمسرح	مجموعة من المؤلفين	أشرف الصباغ
٢١٠-	مثنويات حكيم سنائى (شعر)	سنائى الغزنوى	يوسف عبد الفتاح فرج
٢١١-	فردينان دوسوسير	جوناثان كلر	محمود حمدى عبد الغنى
٢١٢-	قصص الأمير مرزبان على لسان الحيوان	مرزبان بن رستم بن شروين	يوسف عبدالفتاح فرج
٢١٣-	مصر منذ قدوم نابليون حتى رحيل عبدالناصر	ريمون فلاور	سيد أحمد على الناصرى
٢١٤-	قواعد جديدة للمنهج فى علم الاجتماع	أنتونى جيدنز	محمد محيى الدين
٢١٥-	سياحت نامه إبراهيم بك (جـ٢)	زين العابدين المراغى	محمود علاوى
٢١٦-	جوانب أخرى من حياتهم	مجموعة من المؤلفين	أشرف الصباغ
٢١٧-	مسرحيتان طليعيتان	صمويل بيكيت وهارولد بينتر	نادية البنهاوى
٢١٨-	لعبة الحجلة (رواية)	خوليو كورتاثار	على إبراهيم منوفى
٢١٩-	بقايا اليوم (رواية)	كازو إيشجورو	طلعت الشايب
٢٢٠-	الهيولية فى الكون	بارى باركر	على يوسف على
٢٢١-	شعرية كفافى	جريجورى جوزدانيس	رفعت سلام
٢٢٢-	فرانز كافكا	رونالد جراى	نسيم مجلى
٢٢٣-	العلم فى مجتمع حر	باول فيرابند	السيد محمد نفادى
٢٢٤-	دمار يوغسلافيا	برانكا ماجاس	منى عبدالظاهر إبراهيم
٢٢٥-	حكاية غريق (رواية)	جابرييل جارثيا ماركيث	السيد عبدالظاهر السيد
٢٢٦-	أرض المساء وقصائد أخرى	ديفيد هربت لورانس	طاهر محمد على البربرى

٢٢٧-	المسرح الإسباني في القرن السابع عشر	خوسيه ماريا ديث بوركي	السيد عبدالظاهر عبدالله
٢٢٨-	علم الجمالية وعلم اجتماع الفن	جانيت وولف	ماري تيريز عبدالمسيح وخالد حسن
٢٢٩-	مأزق البطل الوحيد	نورمان كيجان	أمير إبراهيم العمري
٢٣٠-	عن الذباب والفئران والبشر	فرانسواز جاكوب	مصطفى إبراهيم فهمي
٢٣١-	الدرافيل أو الجيل الجديد (مسرحية)	خايمي سالوم بيدال	جمال عبدالرحمن
٢٣٢-	ما بعد المعلومات	توم ستونير	مصطفى إبراهيم فهمي
٢٣٣-	فكرة الاضمحلال في التاريخ الغربي	آرثر هيرمان	طلعت الشايب
٢٣٤-	الإسلام في السودان	ج. سبنسر تريمنجهام	فؤاد محمد عكود
٢٣٥-	ديوان شمس تبريزي (جـ١)	مولانا جلال الدين الرومي	إبراهيم الدسوقي شتا
٢٣٦-	الولاية	ميشيل شودكيفيتش	أحمد الطيب
٢٣٧-	مصر أرض الوادي	روبين فيدين	عنايات حسين طلعت
٢٣٨-	العولمة والتحرير	تقرير لمنظمة الأنكتاد	ياسر محمد جادالله وعربي مدبولي أحمد
٢٣٩-	العربي في الأدب الإسرائيلي	جيلا رامراز - رايوخ	نادية سليمان حافظ وإيهاب صلاح فايق
٢٤٠-	الإسلام والغرب وإمكانية الحوار	كاي حافظ	صلاح محجوب إدريس
٢٤١-	في انتظار البرابرة (رواية)	ج . م. كوتزي	ابتسام عبدالله
٢٤٢-	سبعة أنماط من الغموض	وليام إمبسون	صبري محمد حسن
٢٤٣-	تاريخ إسبانيا الإسلامية (مج١)	ليفي بروفنسال	بإشراف: صلاح فضل
٢٤٤-	الغليان (رواية)	لاورا إسكيبيل	نادية جمال الدين محمد
٢٤٥-	نساء مقاتلات	إليزابيتا آديس وآخرون	توفيق علي منصور
٢٤٦-	مختارات قصصية	جابرييل جارثيا ماركيث	علي إبراهيم منوفي
٢٤٧-	الثقافة الجماهيرية والحداثة في مصر	والتر أرمبرست	محمد طارق الشرقاوي
٢٤٨-	حقول عدن الخضراء (مسرحية)	أنطونيو جالا	عبداللطيف عبدالحليم
٢٤٩-	لغة التمزق (شعر)	دراجو شتامبوك	رفعت سلام
٢٥٠-	علم اجتماع العلوم	دومنيك فينك	ماجدة محسن أباظة
٢٥١-	موسوعة علم الاجتماع (جـ٢)	جوردون مارشال	بإشراف: محمد الجوهري
٢٥٢-	رائدات الحركة النسوية المصرية	مارجو بدران	علي بدران
٢٥٣-	تاريخ مصر الفاطمية	ل. أ. سيمينوفا	حسن بيومي
٢٥٤-	أقدم لك: الفلسفة	ديف روبنسون وجودي جروفز	إمام عبد الفتاح إمام
٢٥٥-	أقدم لك: أفلاطون	ديف روبنسون وجودي جروفز	إمام عبد الفتاح إمام
٢٥٦-	أقدم لك: ديكارت	ديف روبنسون وكريس جارات	إمام عبد الفتاح إمام
٢٥٧-	تاريخ الفلسفة الحديثة	وليم كلي رايت	محمود سيد أحمد
٢٥٨-	الغجر	سير أنجوس فريزر	عُبادة كُحيلة
٢٥٩-	مختارات من الشعر الأرمني عبر العصور	نخبة	فاروجان كازانجيان
٢٦٠-	موسوعة علم الاجتماع (جـ٣)	جوردون مارشال	بإشراف: محمد الجوهري
٢٦١-	رحلة في فكر زكي نجيب محمود	زكي نجيب محمود	إمام عبد الفتاح إمام
٢٦٢-	مدينة المعجزات (رواية)	إدواردو مندوثا	محمد أبو العطا
٢٦٣-	الكشف عن حافة الزمن	جون جريبين	علي يوسف علي
٢٦٤-	إبداعات شعرية مترجمة	هوراس وشلي	لويس عوض

٢٦٥-	روايات مترجمة	أوسكار وايلد وصمويل جونسون	لويس عوض
٢٦٦-	مدير المدرسة (رواية)	جلال آل أحمد	عادل عبدالمنعم على
٢٦٧-	فن الرواية	ميلان كونديرا	بدر الدين عرودكى
٢٦٨-	ديوان شمس تبريزى (جـ٢)	مولانا جلال الدين الرومى	إبراهيم الدسوقى شتا
٢٦٩-	وسط الجزيرة العربية وشرقها (جـ١)	وليم چيفور بالجريف	صبرى محمد حسن
٢٧٠-	وسط الجزير العربية وشرقها (جـ٢)	وليم چيفور بالجريف	صبرى محمد حسن
٢٧١-	الحضارة الغربية: الفكرة والتاريخ	توماس سى. باترسون	شوقى جلال
٢٧٢-	الأديرة الأثرية فى مصر	سى. سى. والترز	إبراهيم سلامة إبراهيم
٢٧٣-	الأصول الاجتماعية والثقافية لحركة عرابى فى مصر	جوان كول	عنان الشهاوى
٢٧٤-	السيدة باربارا (رواية)	روميلو جاييجوس	محمود على مكى
٢٧٥-	ت. س. إليوت شاعراً وناقداً وكاتباً مسرحياً	مجموعة من النقاد	ماهر شفيق فريد
٢٧٦-	فنون السينما	مجموعة من المؤلفين	عبدالقادر التلمسانى
٢٧٧-	الچينات والصراع من أجل الحياة	براين فورد	أحمد فوزى
٢٧٨-	البدايات	إسحاق عظيموف	ظريف عبدالله
٢٧٩-	الحرب الباردة الثقافية	ف.س. سوندرز	طلعت الشايب
٢٨٠-	الأم والنصيب وقصص أخرى	بريم شند وآخرون	سمير عبدالحميد إبراهيم
٢٨١-	الفردوس الأعلى (رواية)	عبد الحليم شرر	جلال الحفناوى
٢٨٢-	طبيعة العلم غير الطبيعية	لويس ولبرت	سمير حنا صادق
٢٨٣-	السهل يحترق وقصص أخرى	خوان رولفو	على عبد الرءوف البمبى
٢٨٤-	هرقل مجنوناً (مسرحية)	يوربيديس	أحمد عتمان
٢٨٥-	رحلة خواجة حسن نظامى الدهلوى	حسن نظامى الدهلوى	سمير عبد الحميد إبراهيم
٢٨٦-	سياحت نامه إبراهيم بك (جـ٢)	زين العابدين المراغى	محمود علاوى
٢٨٧-	الثقافة والعولمة والنظام العالمى	أنتونى كنج	محمد يحيى وآخرون
٢٨٨-	الفن الروائى	ديفيد لودج	ماهر البطوطى
٢٨٩-	ديوان منوچهرى الدامغانى	أبو نجم أحمد بن قوص	محمد نور الدين عبدالمنعم
٢٩٠-	علم اللغة والترجمة	جورج مونان	أحمد زكريا إبراهيم
٢٩١-	تاريخ المسرح الإسبانى فى القرن العشرين (جـ١)	فرانشسكو رويس رامون	السيد عبد الظاهر
٢٩٢-	تاريخ المسرح الإسبانى فى القرن العشرين (جـ٢)	فرانشسكو رويس رامون	السيد عبد الظاهر
٢٩٣-	مقدمة للأدب العربى	روجر آلن	مجدى توفيق وآخرون
٢٩٤-	فن الشعر	بوالو	رجاء ياقوت
٢٩٥-	سلطان الأسطورة	جوزيف كامبل وبيل مويرز	بدر الديب
٢٩٦-	مكبث (مسرحية)	وليم شكسبير	محمد مصطفى بدوى
٢٩٧-	فن النحو بين اليونانية والسريانية	ديونيسيوس ثراكس ويوسف الأهوازى	ماجدة محمد أنور
٢٩٨-	مأساة العبيد وقصص أخرى	نخبة	مصطفى حجازى السيد
٢٩٩-	ثورة فى التكنولوجيا الحيوية	جين ماركس	هاشم أحمد محمد
٣٠٠-	أسطورة بروميثيوس فى الأدبين الإنجليزى والفرنسى (مج١)	لويس عوض	جمال الجزيرى وبهاء چاهين وإيزابيل كمال
٣٠١-	أسطورة بروميثيوس فى الأدبين الإنجليزى والفرنسى (مج٢)	لويس عوض	جمال الجزيرى و محمد الجندى
٣٠٢-	أقدم لك: فتجنشتين	جون هيتون وجودى جروفز	إمام عبد الفتاح إمام

٣٠٣-	أقدم لك: بوذا	جين هوب وبورن فان لون	إمام عبد الفتاح إمام
٣٠٤-	أقدم لك: ماركس	ريوس	إمام عبد الفتاح إمام
٣٠٥-	الجلد (رواية)	كروزيو مالابارته	صلاح عبد الصبور
٣٠٦-	الحماسة: النقد الكانطى للتاريخ	جان فرانسوا ليوتار	نبيل سعد
٣٠٧-	أقدم لك: الشعور	ديفيد بابينو وهوارد سلينا	محمود مكى
٣٠٨-	أقدم لك: علم الوراثة	ستيف جونز وبورين فان لو	ممدوح عبد المنعم
٣٠٩-	أقدم لك: الذهن والمخ	أنجوس جيلاتى وأوسكار زاريت	جمال الجزيرى
٣١٠-	أقدم لك: يونج	ماجى هايد ومايكل ماكجنس	محيى الدين مزيد
٣١١-	مقال فى المنهج الفلسفى	ر.ج كولنجوود	فاطمة إسماعيل
٣١٢-	روح الشعب الأسود	وليم ديبويس	أسعد حليم
٣١٣-	أمثال فلسطينية (شعر)	خايير بيان	محمد عبدالله الجعيدى
٣١٤-	مارسيل دوشامب: الفن كعدم	جانيس مينيك	هويدا السباعى
٣١٥-	جرامشى فى العالم العربى	ميشيل برونديتو والطاهر لبيب	كاميليا صبحى
٣١٦-	محاكمة سقراط	أى. ف. ستون	نسيم مجلى
٣١٧-	بلا غد	س. شير لايموفا- س. زنيكين	أشرف الصباغ
٣١٨-	الأدب الروسى فى السنوات العشر الأخيرة	مجموعة من المؤلفين	أشرف الصباغ
٣١٩-	صور دريدا	جايترى اسبيفاك وكرستوفر نوريس	حسام نايل
٣٢٠-	لمعة السراج لحضرة التاج	مؤلف مجهول	محمد علاء الدين منصور
٣٢١-	تاريخ إسبانيا الإسلامية (مج٢، جـ١)	ليفى برو فنسال	بإشراف: صلاح فضل
٣٢٢-	وجهات نظر حديثة فى تاريخ الفن الغربى	دبليو يوجين كليناور	خالد مفلح حمزة
٣٢٣-	فن الساتورا	تراث يونانى قديم	هانم محمد فوزى
٣٢٤-	اللعب بالنار (رواية)	أشرف أسدى	محمود علاوى
٣٢٥-	عالم الآثار (رواية)	فيليب بوسان	كرستين يوسف
٣٢٦-	المعرفة والمصلحة	يورجين هابرماس	حسن صقر
٣٢٧-	مختارات شعرية مترجمة (جـ١)	نخبة	توفيق على منصور
٣٢٨-	يوسف وزليخا (شعر)	نور الدين عبد الرحمن الجامى	عبد العزيز بقوش
٣٢٩-	رسائل عيد الميلاد (شعر)	تد هيوز	محمد عيد إبراهيم
٣٣٠-	كل شىء عن التمثيل الصامت	مارفن شبرد	سامى صلاح
٣٣١-	عندما جاء السردين وقصص أخرى	ستيفن جراى	سامية دياب
٣٣٢-	شهر العسل وقصص أخرى	نخبة	على إبراهيم منوفى
٣٣٣-	الإسلام فى بريطانيا من ١٥٥٨-١٦٨٥	نبيل مطر	بكر عباس
٣٣٤-	لقطات من المستقبل	آرثر كلارك	مصطفى إبراهيم فهمى
٣٣٥-	عصر الشك: دراسات عن الرواية	ناتالى ساروت	فتحى العشرى
٣٣٦-	متون الأهرام	نصوص مصرية قديمة	حسن صابر
٣٣٧-	فلسفة الولاء	جوزايا رويس	أحمد الأنصارى
٣٣٨-	نظرات حائرة وقصص أخرى	نخبة	جلال الحفناوى
٣٣٩-	تاريخ الأدب فى إيران (جـ٣)	إدوارد براون	محمد علاء الدين منصور
٣٤٠-	اضطراب فى الشرق الأوسط	بيرش بيربروجلو	فخرى لبيب

٣٤١-	قصائد من رلكه (شعر)	راينر ماريا رلكه	حسن حلمى
٣٤٢-	سلامان وأبسال (شعر)	نور الدين عبدالرحمن الجامى	عبد العزيز بقوش
٣٤٣-	العالم البرجوازى الزائل (رواية)	نادين جورديمر	سمير عبد ربه
٣٤٤-	الموت فى الشمس (رواية)	بيتر بالانجيو	سمير عبد ربه
٣٤٥-	الركض خلف الزمان (شعر)	يونه ندائى	يوسف عبد الفتاح فرج
٣٤٦-	سحر مصر	رشاد رشدى	جمال الجزيرى
٣٤٧-	الصبية الطائشون (رواية)	جان كوكتو	بكر الحلو
٣٤٨-	المتصوفة الأولون فى الأدب التركى (جـ١)	محمد فؤاد كوبريلى	عبدالله أحمد إبراهيم
٣٤٩-	دليل القارئ إلى الثقافة الجادة	أرثر والدهورن وآخرون	أحمد عمر شاهين
٣٥٠-	بانوراما الحياة السياحية	مجموعة من المؤلفين	عطية شحاتة
٣٥١-	مبادئ المنطق	جوزايا رويس	أحمد الانصارى
٣٥٢-	قصائد من كفافيس	قسطنطين كفافيس	نعيم عطية
٣٥٣-	الفن الإسلامى فى الأندلس: الزخرفة الهندسية	باسيليو بابون مالدونالو	على إبراهيم منوفى
٣٥٤-	الفن الإسلامى فى الأندلس: الزخرفة النباتية	باسيليو بابون مالدونالو	على إبراهيم منوفى
٣٥٥-	التيارات السياسية فى إيران المعاصرة	حجت مرتجى	محمود علاوى
٣٥٦-	الميراث المر	بول سالم	بدر الرفاعى
٣٥٧-	متون هرمس	تيموثى فريك وبيتر غاندى	عمر الفاروق عمر
٣٥٨-	أمثال الهوسا العامية	نخبة	مصطفى حجازى السيد
٣٥٩-	محاورة بارمنيدس	أفلاطون	حبيب الشارونى
٣٦٠-	أنثروبولوجيا اللغة	أندريه جاكوب ونويلا باركان	ليلى الشربينى
٣٦١-	التصحر: التهديد والمجابهة	آلان جرينجر	عاطف معتمد وآمال شاور
٣٦٢-	تلميذ بابنبرج (رواية)	هاينرش شبورل	سيد أحمد فتح الله
٣٦٣-	حركات التحرير الأفريقية	ريتشارد جيبسون	صبرى محمد حسن
٣٦٤-	حداثة شكسبير	إسماعيل سراج الدين	نجلاء أبو عجاج
٣٦٥-	سأم باريس (شعر)	شارل بودلير	محمد أحمد حمد
٣٦٦-	نساء يركضن مع الذئاب	كلاريسا بنكولا	مصطفى محمود محمد
٣٦٧-	القلم الجرىء	مجموعة من المؤلفين	البرّاق عبدالهادى رضا
٣٦٨-	المصطلح السردى: معجم مصطلحات	جيرالد برنس	عابد خزندار
٣٦٩-	المرأة فى أدب نجيب محفوظ	فوزية العشماوى	فوزية العشماوى
٣٧٠-	الفن والحياة فى مصر الفرعونية	كليرلا لويت	فاطمة عبدالله محمود
٣٧١-	المتصوفة الأولون فى الأدب التركى (جـ٢)	محمد فؤاد كوبريلى	عبدالله أحمد إبراهيم
٣٧٢-	عاش الشباب (رواية)	وانغ مينغ	وحيد السعيد عبدالحميد
٣٧٣-	كيف تعد رسالة دكتوراه	أومبرتو إيكو	على إبراهيم منوفى
٣٧٤-	اليوم السادس (رواية)	أندريه شديد	حمادة إبراهيم
٣٧٥-	الخلود (رواية)	ميلان كونديرا	خالد أبو اليزيد
٣٧٦-	الغضب وأحلام السنين (مسرحيات)	جان أنوى وآخرون	إدوار الخراط
٣٧٧-	تاريخ الأدب فى إيران (جـ٤)	إدوارد براون	محمد علاء الدين منصور
٣٧٨-	المسافر (شعر)	محمد إقبال	يوسف عبدالفتاح فرج

٣٧٩- ملك فى الحديقة (رواية) — سنيل باث — جمال عبدالرحمن
٣٨٠- حديث عن الخسارة — جونتر جراس — شيرين عبدالسلام
٣٨١- أساسيات اللغة — ر. ل. تراسك — رانيا إبراهيم يوسف
٣٨٢- تاريخ طبرستان — بهاء الدين محمد إسفنديار — أحمد محمد نادى
٣٨٣- هدية الحجاز (شعر) — محمد إقبال — سمير عبدالحميد إبراهيم
٣٨٤- القصص التى يحكيها الأطفال — سوزان إنجيل — إيزابيل كمال
٣٨٥- مشترى العشق (رواية) — محمد على بهزادراد — يوسف عبدالفتاح فرج
٣٨٦- دفاعًا عن التاريخ الأدبى النسوى — جانيت تود — ريهام حسين إبراهيم
٣٨٧- أغنيات وسوناتات (شعر) — چون دن — بهاء چاهين
٣٨٨- مواعظ سعدى الشيرازى (شعر) — سعدى الشيرازى — محمد علاء الدين منصور
٣٨٩- تفاهم وقصص أخرى — نخبة — سمير عبدالحميد إبراهيم
٣٩٠- الأرشيفات والمدن الكبرى — إم. فى. روبرتس — عثمان مصطفى عثمان
٣٩١- الحافلة الليلكية (رواية) — مايف بينشى — منى الدروبى
٣٩٢- مقامات ورسائل أندلسية — فرناندو دى لاجرانجا — عبداللطيف عبدالحليم
٣٩٣- فى قلب الشرق — ندوة لويس ماسينيون — زينب محمود الخضيرى
٣٩٤- القوى الأربع الأساسية فى الكون — بول ديفيز — هاشم أحمد محمد
٣٩٥- آلام سياوش (رواية) — إسماعيل فصيح — سليم عبد الأمير حمدان
٣٩٦- السافاك — تقى نجارى راد — محمود علاوى
٣٩٧- أقدم لك: نيتشه — لورانس جين وكيتى شين — إمام عبدالفتاح إمام
٣٩٨- أقدم لك: سارتر — فيليب تودى وهوارد ريد — إمام عبدالفتاح إمام
٣٩٩- أقدم لك: كامى — ديفيد ميروفتش وآلن كوركس — إمام عبدالفتاح إمام
٤٠٠- مومو (رواية) — ميشائيل إنده — باهر الجوهرى
٤٠١- أقدم لك: علم الرياضيات — زياودن ساردر وآخرون — ممدوح عبد المنعم
٤٠٢- أقدم لك: ستيفن هوكنج — ج. ب. ماك إيفوى وأوسكار زاريت — ممدوح عبدالمنعم
٤٠٣- ربة المطر والملابس تصنع الناس (روايتان) — تودور شتورم وجوتفرد كولر — عماد حسن بكر
٤٠٤- تعويذة الحسى — ديفيد إبرام — ظبية خميس
٤٠٥- إيزابيل (رواية) — أندريه جيد — حمادة إبراهيم
٤٠٦- المستعربون الإسبان فى القرن ١٩ — مانويلا مانتاناريس — جمال عبد الرحمن
٤٠٧- الأدب الإسبانى المعاصر بأقلام كتابه — مجموعة من المؤلفين — طلعت شاهين
٤٠٨- معجم تاريخ مصر — جوان فوتشركنج — عنان الشهاوى
٤٠٩- انتصار السعادة — برتراند راسل — إلهامى عمارة
٤١٠- خلاصة القرن — كارل بوبر — الزواوى بغورة
٤١١- همس من الماضى — جينيفر أكرمان — أحمد مستجير
٤١٢- تاريخ إسبانيا الإسلامية (مج٢، جـ٢) — ليفى بروفنسال — بإشراف: صلاح فضل
٤١٣- أغنيات المنفى (شعر) — ناظم حكمت — محمد البخارى
٤١٤- الجمهورية العالمية للآداب — باسكال كازانوفا — أمل الصبان
٤١٥- صورة كوكب (مسرحية) — فريدريش دورينمات — أحمد كامل عبدالرحيم
٤١٦- مبادئ النقد الأدبى والعلم والشعر — أ. أ. رتشاردز — محمد مصطفى بدوى

٤١٧-	تاريخ النقد الأدبى الحديث (جـ٥)	رينيه ويليك	مجاهد عبدالمنعم مجاهد
٤١٨-	سياسات الزمر الحاكمة فى مصر العثمانية	جين هاثواى	عبد الرحمن الشيخ
٤١٩-	العصر الذهبى للإسكندرية	جون مارلو	نسيم مجلى
٤٢٠-	مكرو ميجاس (قصة فلسفية)	فولتير	الطيب بن رجب
٤٢١-	الولاء والقيادة فى المجتمع الإسلامى الأول	روى متحدة	أشرف كيلانى
٤٢٢-	رحلة لاستكشاف أفريقيا (جـ١)	ثلاثة من الرحالة	عبدالله عبدالرازق إبراهيم
٤٢٣-	إسراءات الرجل الطيف	نخبة	وحيد النقاش
٤٢٤-	لوائح الحق ولوامع العشق (شعر)	نور الدين عبدالرحمن الجامى	محمد علاء الدين منصور
٤٢٥-	من طاووس إلى فرح	محمود طلوعى	محمود علاوى
٤٢٦-	الخفافيش وقصص أخرى	نخبة	محمد علاء الدين منصور وعبد الحفيظ يعقوب
٤٢٧-	بانديراس الطاغية (رواية)	باى إنكلان	ثريا شلبى
٤٢٨-	الخزانة الخفية	محمد هوتك بن داود خان	محمد أمان صافى
٤٢٩-	أقدم لك: هيجل	ليود سبنسر وأندزجى كروز	إمام عبدالفتاح إمام
٤٣٠-	أقدم لك: كانط	كرستوفر وانت وأندزجى كليموفسكى	إمام عبدالفتاح إمام
٤٣١-	أقدم لك: فوكو	كريس هوروكس وزوران جفتيك	إمام عبدالفتاح إمام
٤٣٢-	أقدم لك: ماكيافللى	باتريك كيرى وأوسكار زاريت	إمام عبدالفتاح إمام
٤٣٣-	أقدم لك: جويس	ديفيد نوريس وكارل فلنت	حمدى الجابرى
٤٣٤-	أقدم لك: الرومانسية	دونكان هيث وجودى بورهام	عصام حجازى
٤٣٥-	توجهات ما بعد الحداثة	نيكولاس زربرج	ناجى رشوان
٤٣٦-	تاريخ الفلسفة (مج١)	فردريك كوبلستون	إمام عبدالفتاح إمام
٤٣٧-	رحالة هندى فى بلاد الشرق العربى	شبلى النعمانى	جلال الحفناوى
٤٣٨-	بطلات وضحايا	إيمان ضياء الدين بيبرس	عايدة سيف الدولة
٤٣٩-	موت المرابى (رواية)	صدر الدين عينى	محمد علاء الدين منصور وعبد الحفيظ يعقوب
٤٤٠-	قواعد اللهجات العربية الحديثة	كرستن بروستاد	محمد طارق الشرقاوى
٤٤١-	رب الأشياء الصغيرة (رواية)	أرونداتى روى	فخرى لبيب
٤٤٢-	حتشبسوت: المرأة الفرعونية	فوزية أسعد	ماهر جويجاتى
٤٤٣-	اللغة العربية: تاريخها ومستوياتها وتأثيرها	كيس فرستيغ	محمد طارق الشرقاوى
٤٤٤-	أمريكا اللاتينية: الثقافات القديمة	لاوريت سيجورنه	صالح علمانى
٤٤٥-	حول وزن الشعر	پرويز ناتل خانلرى	محمد محمد يونس
٤٤٦-	التحالف الأسود	ألكسندر كوكبرن وجيفرى سانت كلير	أحمد محمود
٤٤٧-	أقدم لك: نظرية الكم	ج. پ. ماك إيفوى وأوسكار زاريت	ممدوح عبدالمنعم
٤٤٨-	أقدم لك: علم نفس التطور	ديلان إيفانز وأوسكار زاريت	ممدوح عبدالمنعم
٤٤٩-	أقدم لك: الحركة النسوية	نخبة	جمال الجزيرى
٤٥٠-	أقدم لك: ما بعد الحركة النسوية	صوفيا فوكا وربيكا رايت	جمال الجزيرى
٤٥١-	أقدم لك: الفلسفة الشرقية	ريتشارد أوزبورن وبورن ڤان لون	إمام عبد الفتاح إمام
٤٥٢-	أقدم لك: لينين والثورة الروسية	ريتشارد إبجينانزى وأوسكار زاريت	محيى الدين مزيد
٤٥٣-	القاهرة: إقامة مدينة حديثة	جان لوك أرنو	حليم طوسون وفؤاد الدهان
٤٥٤-	خمسون عاماً من السينما الفرنسية	رينيه بريدال	سوزان خليل

٤٥٥- تاريخ الفلسفة الحديثة (مج٥)	فردريك كوبلستون	محمود سيد أحمد
٤٥٦- لا تنسنى (رواية)	مريم جعفرى	هويدا عزت محمد
٤٥٧- النساء فى الفكر السياسى الغربى	سوزان موللر أوكين	إمام عبدالفتاح إمام
٤٥٨- الموريسكيون الأندلسيون	مرثيديس غارثيا أرينال	جمال عبد الرحمن
٤٥٩- نحو مفهوم لاقتصاديات الموارد الطبيعية	توم تيتنبرج	جلال البنا
٤٦٠- أقدم لك: الفاشية والنازية	ستوارت هود وليتزا جانستز	إمام عبدالفتاح إمام
٤٦١- أقدم لك: لكان	داريان ليدر وجودى جروفز	إمام عبدالفتاح إمام
٤٦٢- طه حسين من الأزهر إلى السوربون	عبدالرشيد الصادق محمودى	عبدالرشيد الصادق محمودى
٤٦٣- الدولة المارقة	ويليام بلوم	كمال السيد
٤٦٤- ديمقراطية للقلة	مايكل بارنتى	حصة إبراهيم المنيف
٤٦٥- قصص اليهود	لويس جنزبيرج	جمال الرفاعى
٤٦٦- حكايات حب وبطولات فرعونية	فيولين فانويك	فاطمة عبد الله
٤٦٧- التفكير السياسى والنظرة السياسية	ستيفين ديلو	ربيع وهبة
٤٦٨- روح الفلسفة الحديثة	جوزايا رويس	أحمد الأنصارى
٤٦٩- جلال الملوك	نصوص حبشية قديمة	مجدى عبدالرازق
٤٧٠- الأراضى والجودة البيئية	جارى م. بيرزنسكى وآخرون	محمد السيد النتة
٤٧١- رحلة لاستكشاف أفريقيا (جـ٢)	ثلاثة من الرحالة	عبد الله عبد الرازق إبراهيم
٤٧٢- دون كيخوتى (القسم الأول)	ميجيل دى ثربانتس سابيدرا	سليمان العطار
٤٧٣- دون كيخوتى (القسم الثانى)	ميجيل دى ثربانتس سابيدرا	سليمان العطار
٤٧٤- الأدب والنسوية	بام موريس	سهام عبدالسلام
٤٧٥- صوت مصر: أم كلثوم	فرجينيا دانيلسون	عادل هلال عنانى
٤٧٦- أرض الحبايب بعيدة: بيرم التونسى	ماريلين بوث	سحر توفيق
٤٧٧- تاريخ الصين منذ ما قبل التاريخ حتى القرن العشرين	هيلدا هوخام	أشرف كيلانى
٤٧٨- الصين والولايات المتحدة	ليوشيه شنج و لى شى دونج	عبد العزيز حمدى
٤٧٩- المقهـــى (مسرحية)	لاو شه	عبد العزيز حمدى
٤٨٠- تساى ون جى (مسرحية)	كو مو روا	عبد العزيز حمدى
٤٨١- بردة النبى	روى متحدة	رضوان السيد
٤٨٢- موسوعة الأساطير والرموز الفرعونية	روبير جاك تيبو	فاطمة عبد الله
٤٨٣- النسوية وما بعد النسوية	سارة جامبل	أحمد الشامى
٤٨٤- جمالية التلقى	هانسن روبيرت ياوس	رشيد بنحدو
٤٨٥- التوبة (رواية)	نذير أحمد الدهلوى	سمير عبدالحميد إبراهيم
٤٨٦- الذاكرة الحضارية	يان أسمن	عبدالحليم عبدالغنى رجب
٤٨٧- الرحلة الهندية إلى الجزيرة العربية	رفيع الدين المراد أبادى	سمير عبدالحميد إبراهيم
٤٨٨- الحب الذى كان وقصائد أخرى	نخبة	سمير عبدالحميد إبراهيم
٤٨٩- هُسرل: الفلسفة علماً دقيقاً	إدموند هُسرل	محمود رجب
٤٩٠- أسمار البيغاء	محمد قادرى	عبد الوهاب علوب
٤٩١- نصوص قصصية من روائع الأدب الأفريقى	نخبة	سمير عبد ربه
٤٩٢- محمد على مؤسس مصر الحديثة	جى فارجيت	محمد رفعت عواد

٤٩٣-	خطابات إلى طالب الصوتيات	هارولد بالمر	محمد صالح الضالع
٤٩٤-	كتاب الموتى: الخروج فى النهار	نصوص مصرية قديمة	شريف الصيفى
٤٩٥-	اللوبى	إدوارد تيفان	حسن عبد ربه المصرى
٤٩٦-	الحكم والسياسة فى أفريقيا (جـ١)	إكوادو بانولى	مجموعة من المترجمين
٤٩٧-	العلمانية والنوع والدولة فى الشرق الأوسط	نادية العلى	مصطفى رياض
٤٩٨-	النساء والنوع فى الشرق الأوسط الحديث	جوديث تاكر ومارجريت مريودز	أحمد على بدوى
٤٩٩-	تقاطعات: الأمة والمجتمع والنوع	مجموعة من المؤلفين	فيصل بن خضراء
٥٠٠-	فى طفولتى: دراسة فى السيرة الذاتية العربية	تيتز رووكى	طلعت الشايب
٥٠١-	تاريخ النساء فى الغرب (جـ١)	أرثر جولد هامر	سحر فراج
٥٠٢-	أصوات بديلة	مجموعة من المؤلفين	هالة كمال
٥٠٣-	مختارات من الشعر الفارسى الحديث	نخبة من الشعراء	محمد نور الدين عبدالمنعم
٥٠٤-	كتابات أساسية (جـ١)	مارتن هايدجر	إسماعيل المصدق
٥٠٥-	كتابات أساسية (جـ٢)	مارتن هايدجر	إسماعيل المصدق
٥٠٦-	ربما كان قديسًا (رواية)	أن تيلر	عبدالحميد فهمى الجمال
٥٠٧-	سيدة الماضى الجميل (مسرحية)	بيتر شيفر	شوقى فهيم
٥٠٨-	المولوية بعد جلال الدين الرومى	عبدالباقى جلبنارلى	عبدالله أحمد إبراهيم
٥٠٩-	الفقر والإحسان فى عصر سلاطين المماليك	أدم صبرة	قاسم عبده قاسم
٥١٠-	الأرملة الماكرة (مسرحية)	كارلو جولدونى	عبدالرازق عيد
٥١١-	كوكب مرقَّع (رواية)	أن تيلر	عبدالحميد فهمى الجمال
٥١٢-	كتابة النقد السينمائى	تيموثى كوريجان	جمال عبد الناصر
٥١٣-	العلم الجسور	تيد أنتون	مصطفى إبراهيم فهمى
٥١٤-	مدخل إلى النظرية الأدبية	جونثان كولر	مصطفى بيومى عبد السلام
٥١٥-	من التقليد إلى ما بعد الحداثة	فدوى مالطى دوجلاس	فدوى مالطى دوجلاس
٥١٦-	إرادة الإنسان فى علاج الإدمان	أرنولد واشنطون وبونا باوندى	صبرى محمد حسن
٥١٧-	نقش على الماء وقصص أخرى	نخبة	سمير عبد الحميد إبراهيم
٥١٨-	استكشاف الأرض والكون	إسحق عظيموف	هاشم أحمد محمد
٥١٩-	محاضرات فى المثالية الحديثة	جوزايا رويس	أحمد الأنصارى
٥٢٠-	الولع الفرنسى بمصر من الحلم إلى المشروع	أحمد يوسف	أمل الصبان
٥٢١-	قاموس تراجم مصر الحديثة	أرثر جولد سميث	عبدالوهاب بكر
٥٢٢-	إسبانيا فى تاريخها	أميركو كاسترو	على إبراهيم منوفى
٥٢٣-	الفن الطليطلى الإسلامى والمدجن	باسيليو بابون مالدونادو	على إبراهيم منوفى
٥٢٤-	الملك لير (مسرحية)	وليم شكسبير	محمد مصطفى بدوى
٥٢٥-	موسم صيد فى بيروت وقصص أخرى	دنيس جونسون	نادية رفعت
٥٢٦-	أقدم لك: السياسة البيئية	ستيفن كرول ووليم رانكين	محيى الدين مزيد
٥٢٧-	أقدم لك: كافكا	ديفيد زين ميروفتس وروبرت كرمب	جمال الجزيرى
٥٢٨-	أقدم لك: تروتسكى والماركسية	طارق على وفِلْ إيفانز	جمال الجزيرى
٥٢٩-	بدائع العلامة إقبال فى شعره الأردى	محمد إقبال	حازم محفوظ وحسين نجيب المصرى
٥٣٠-	مدخل عام إلى فهم النظريات التراثية	رينيه جينو	عمر الفاروق عمر

٥٣١-	ما الذي حدث في «حدث» ١١ سبتمبر؟	جاك دريدا	صفاء فتحي
٥٣٢-	المغامر والمستشرق	هنري لورنس	بشير السباعي
٥٣٣-	تعلم اللغة الثانية	سوزان جاس	محمد طارق الشرقاوي
٥٣٤-	الإسلاميون الجزائريون	سيفرين لابا	حمادة إبراهيم
٥٣٥-	مخزن الأسرار (شعر)	نظامي الكنجوي	عبدالعزيز بقوش
٥٣٦-	الثقافات وقيم التقدم	صمويل هنتنجتون ولورانس هاريزون	شوقي جلال
٥٣٧-	للحب والحرية (شعر)	نخبة	عبدالغفار مكاوي
٥٣٨-	النفس والآخر في قصص يوسف الشاروني	كيت دانيلر	محمد الحديدي
٥٣٩-	خمس مسرحيات قصيرة	كاريل تشرشل	محسن مصيلحي
٥٤٠-	توجهات بريطانية - شرقية	السير رونالد ستورس	رءوف عباس
٥٤١-	هي تتخيل وهلاوس أخرى	خوان خوسيه مياس	مروة رزق
٥٤٢-	قصص مختارة من الأدب اليوناني الحديث	نخبة	نعيم عطية
٥٤٣-	أقدم لك: السياسة الأمريكية	باتريك بروجان وكريس جرات	وفاء عبدالقادر
٥٤٤-	أقدم لك: ميلاني كلاين	روبرت هنشل وآخرون	حمدي الجابري
٥٤٥-	يا له من سباق محموم	فرانسيس كريك	عزت عامر
٥٤٦-	ريموس	ت. ب. وايزمان	توفيق علي منصور
٥٤٧-	أقدم لك: بارت	فيليب تودي وآن كورس	جمال الجزيري
٥٤٨-	أقدم لك: علم الاجتماع	ريتشارد أوزبرن وبورن فان لون	حمدي الجابري
٥٤٩-	أقدم لك: علم العلامات	بول كوبلي وليتاجانز	جمال الجزيري
٥٥٠-	أقدم لك: شكسبير	نيك جروم وبيرو	حمدي الجابري
٥٥١-	الموسيقى والعولمة	سايمون ماندي	سمحة الخولي
٥٥٢-	قصص مثالية	ميجيل دي ثربانتس	علي عبد الرءوف البمبي
٥٥٣-	مدخل للشعر الفرنسي الحديث والمعاصر	دانيال لوفرس	رجاء ياقوت
٥٥٤-	مصر في عهد محمد علي	عفاف لطفي السيد مارسوه	عبدالسميع عمر زين الدين
٥٥٥-	الإستراتيجية الأمريكية للقرن الحادي والعشرين	أناتولي أوتكين	أنور محمد إبراهيم ومحمد نصرالدين الجبالي
٥٥٦-	أقدم لك: جان بودريار	كريس هوروكس وزوران جيفتك	حمدي الجابري
٥٥٧-	أقدم لك: الماركيز دي ساد	ستوارت هود وجراهام كرولي	إمام عبدالفتاح إمام
٥٥٨-	أقدم لك: الدراسات الثقافية	زيودين ساردار وبورين فان لون	إمام عبدالفتاح إمام
٥٥٩-	الناس الزائف (رواية)	تشا تشاجي	عبدالحي أحمد سالم
٥٦٠-	صلصلة الجرس (شعر)	محمد إقبال	جلال السعيد الحفناوي
٥٦١-	جناح جبريل (شعر)	محمد إقبال	جلال السعيد الحفناوي
٥٦٢-	بلايين وبلايين	كارل ساجان	عزت عامر
٥٦٣-	ورود الخريف (مسرحية)	خاثينتو بينابينتي	صبري محمدي التهامي
٥٦٤-	عش الغريب (مسرحية)	خاثينتو بينابينتي	صبري محمدي التهامي
٥٦٥-	الشرق الأوسط المعاصر	ديبورا ج. جيرنر	أحمد عبدالحميد أحمد
٥٦٦-	تاريخ أوروبا في العصور الوسطى	موريس بيشوب	علي السيد علي
٥٦٧-	الوطن المغتصب	مايكل رايس	إبراهيم سلامة إبراهيم
٥٦٨-	الأصولي في الرواية	عبد السلام حيدر	عبد السلام حيدر

٥٦٩- موقع الثقافة	هومى بابا	ثائر ديب
٥٧٠- دول الخليج الفارسى	سير رويرت هاى	يوسف الشارونى
٥٧١- تاريخ النقد الإسبانى المعاصر	إيميليا دى ثوليتا	السيد عبد الظاهر
٥٧٢- الطب فى زمن الفراعنة	برونو أليوا	كمال السيد
٥٧٣- أقدم لك: فرويد	ريتشارد ابيجنانس وأسكار زارتى	جمال الجزيرى
٥٧٤- مصر القديمة فى عيون الإيرانيين	حسن بيرنيا	علاء الدين السباعى
٥٧٥- الاقتصاد السياسى للعولمة	نجير وودز	أحمد محمود
٥٧٦- فكر ثربانتس	أمريكو كاسترو	ناهد العشرى محمد
٥٧٧- مغامرات بينوكيو	كارلو كولودى	محمد قدرى عمارة
٥٧٨- الجماليات عند كيتس وهنت	أيومى ميزوكوشى	محمد إبراهيم وعصام عبد الروف
٥٧٩- أقدم لك: تشومسكى	جون ماهر وچودى جرونز	محيى الدين مزيد
٥٨٠- دائرة المعارف الدولية (مج١)	جون فيزر وبول سيترجز	بإشراف: محمد فتحى عبدالهادى
٥٨١- الحمقى يموتون (رواية)	ماريو بوزو	سليم عبد الأمير حمدان
٥٨٢- مرايا على الذات (رواية)	هوشنك كلشيرى	سليم عبد الأمير حمدان
٥٨٣- الجيران (رواية)	أحمد محمود	سليم عبد الأمير حمدان
٥٨٤- سفر (رواية)	محمود دولت آبادى	سليم عبد الأمير حمدان
٥٨٥- الأمير احتجاب (رواية)	هوشنك كلشيرى	سليم عبد الأمير حمدان
٥٨٦- السينما العربية والأفريقية	ليزبيث مالكموس وروى آرمز	سهام عبد السلام
٥٨٧- تاريخ تطور الفكر الصينى	مجموعة من المؤلفين	عبدالعزيز حمدى
٥٨٨- أمنحوتب الثالث	أنييس كابرول	ماهر جويجاتى
٥٨٩- تمبكت العجيبة (رواية)	فيلكس ديبوا	عبدالله عبدالرازق إبراهيم
٥٩٠- أساطير من الموروثات الشعبية الفنلندية	نخبة	محمود مهدى عبدالله
٥٩١- الشاعر والمفكر	هوراتيوس	على عبدالتواب على وصلاح رمضان السيد
٥٩٢- الثورة المصرية (جـ١)	محمد صبرى السوربونى	مجدى عبدالحافظ وعلى كورخان
٥٩٣- قصائد ساحرة	بول فاليرى	بكر الحلو
٥٩٤- القلب السمين (قصة أطفال)	سوزانا تامارو	أمانى فوزى
٥٩٥- الحكم والسياسة فى أفريقيا (جـ٢)	إكوادو بانولى	مجموعة من المترجمين
٥٩٦- الصحة العقلية فى العالم	روبرت ديجارليه وآخرون	إيهاب عبدالرحيم محمد
٥٩٧- مسلمو غرناطة	خوليو كاروباروخا	جمال [illegible]رحمن
٥٩٨- مصر وكنعان وإسرائيل	دونالد ريدفورد	بيومى على قنديل
٥٩٩- فلسفة الشرق	[illegible]	محمود علاوى
٦٠٠- الإسلام فى التاريخ	برنارد لويس	مدحت طه
٦٠١- النسوية والمواطنة	ريان فوت	أيمن بكر وسمر الشيشكلى
٦٠٢- ليوتار: نحو فلسفة ما بعد حداثية	چيمس وليامز	إيمان عبدالعزيز
٦٠٣- النقد الثقافى	آرثر آيزابرجر	وفاء إبراهيم ورمضان بسطاويسى
٦٠٤- الكوارث الطبيعية (مج١)	باتريك ل. آبوت	توفيق على منصور
٦٠٥- مخاطر كوكبنا المضطرب	إرنست زيبروسكى (الصغير)	مصطفى إبراهيم فهمى
٦٠٦- قصة البردى اليونانى فى مصر	ريتشارد هاريس	محمود إبراهيم السعدنى

٦٠٧- قلب الجزيرة العربية (جـ١)	هارى سينت فيلبى	صبرى محمد حسن
٦٠٨- قلب الجزيرة العربية (جـ٢)	هارى سينت فيلبى	صبرى محمد حسن
٦٠٩- الانتخاب الثقافى	أجنر فوج	شوقى جلال
٦١٠- العمارة المدجنة	رفائيل لويث جوثمان	على إبراهيم منوفى
٦١١- النقد والأيديولوجية	تيرى إيجلتون	فخرى صالح
٦١٢- رسالة النفسية	فضل الله بن حامد الحسينى	محمد محمد يونس
٦١٣- السياحة والسياسة	كولن مايكل هول	محمد فريد حجاب
٦١٤- بيت الأقصر الكبير(رواية)	فوزية أسعد	منى قطان
٦١٥- عرض الأحداث التى وقعت فى بغداد من ١٩٩٧ إلى ١٩٩٩	أليس بسيرينى،	محمد رفعت عواد
٦١٦- أساطير بيضاء	روبرت يانج	أحمد محمود
٦١٧- الفولكلور والبحر	هوراس بيك	أحمد محمود
٦١٨- نحو مفهوم لاقتصاديات الصحة	تشارلز فيلبس	جلال البنا
٦١٩- مفاتيح أورشليم القدس	ريمون استانبولى	عايدة الباجورى
٦٢٠- السلام الصليبى	توماش ماستناك	بشير السباعى
٦٢١- النوبة المعبر الحضارى	وليم ى. أدمز	فؤاد عكود
٦٢٢- أشعار من عالم اسمه الصين	آى تشينغ	أمير نبيه وعبدالرحمن حجازى
٦٢٣- نوادر جحا الإيرانى	سعيد قانعى	يوسف عبدالفتاح
٦٢٤- أزمة العالم الحديث	رينيه جينو	عمر الفاروق عمر
٦٢٥- الجرح السرى	جان جينيه	محمد برادة
٦٢٦- مختارات شعرية مترجمة (جـ٢)	نخبة	توفيق على منصور
٦٢٧- حكايات إيرانية	نخبة	عبدالوهاب علوب
٦٢٨- أصل الأنواع	تشارلس داروين	مجدى محمود المليجى
٦٢٩- قرن آخر من الهيمنة الأمريكية	نيقولاس جويات	عزة الخميسى
٦٣٠- سيرتى الذاتية	أحمد بللو	صبرى محمد حسن
٦٣١- مختارات من الشعر الأفريقى المعاصر	نخبة	بإشراف: حسن طلب
٦٣٢- المسلمون واليهود فى مملكة فالنسيا	دولورس برامون	رانيا محمد
٦٣٣- الحب وفنونه (شعر)	نخبة	حمادة إبراهيم
٦٣٤- مكتبة الإسكندرية	روى ماكلويد وإسماعيل سراج الدين	مصطفى البهنساوى
٦٣٥- التثبيت والتكيف فى مصر	جودة عبد الخالق	سمير كريم
٦٣٦- حج يولندة	جناب شهاب الدين	سامية محمد جلال
٦٣٧- مصر الخديوية	ف. روبرت هنتر	بدر الرفاعى
٦٣٨- الديمقراطية والشعر	روبرت بن ورين	فؤاد عبد المطلب
٦٣٩- فندق الأرق (شعر)	تشارلز سيميك	أحمد شافعى
٦٤٠- ألكسياد	الأميرة أنّاكومنينا	حسن حبشى
٦٤١- برتراندرسل (مختارات)	برتراند رسل	محمد قدرى عمارة
٦٤٢- أقدم لك: داروين والتطور	جوناثان ميلر وبورين فان لون	ممدوح عبد المنعم
٦٤٣- سفرنامه حجاز (شعر)	عبد الماجد الدريابادى	سمير عبدالحميد إبراهيم
٦٤٤- العلوم عند المسلمين	هوارد د. تيرنر	فتح الله الشيخ
٦٤٥- السياسة الخارجية الأمريكية ومصادرها الداخلية	تشارلز كجلى ويوجين ويتكوف	عبد الوهاب علوب

طبع بالهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية

رقم الإيداع ٣١٥٩ / ٢٠٠٤